

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**A Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar: Perspetivas
de Atores em Relação à Intervenção Autárquica em Matéria Relativa a
Agrupamentos de Escolas**

José Miguel Marques Ferreira Teixeira

Dissertação

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

Administração Educacional

2014

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**A Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar: Perspetivas
de Atores em Relação à Intervenção Autárquica em Matéria Relativa a
Agrupamentos de Escolas**

José Miguel Marques Ferreira Teixeira

**Dissertação orientada pelo
Professor Doutor João Manuel da Silva Pinhal**

MESTRADO EM CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

2014

“Education is the most powerful weapon which you can use to change the world.”

Nelson Mandela

AGRADECIMENTOS

Agradeço...

...ao Professor João Pinhal por toda a disponibilidade e por sempre que foi necessário ter encontrado espaço na sua agenda para me orientar para o caminho correto demonstrando sempre confiança. O mundo académico perderá das melhores aulas a que se pode assistir no ensino superior.

...à professora Sofia Viseu, por toda a disponibilidade e por numa altura difícil ter contribuído para não me desviar do caminho que escolhi. É sem dúvida das pessoas mais brilhantes na área académica da administração educacional e das políticas educativas.

... aos entrevistados que aceitaram participar nesta investigação, as suas perspetivas foram vitais para o seu desenvolvimento.

... à minha Mãe por todo o amor, sacrifício e paciência em criar um filho como eu, não deve ter sido tarefa fácil e se para os teus netos, eu for metade do que foste para mim já serei feliz. Nunca te vai faltar nada como não faltou a mim em horas mais complicadas

... ao meu Pai por me ter ensinado duramente o valor da presença com a sua ausência. Nunca estarei ausente a ninguém que amo nem lhes faltarei com a minha palavra.

... ao meu Avô, pelo grande homem que é, sem a sua ajuda nada tinha conseguido, prometo, vais ficar orgulhoso como me deixas a mim diariamente por carregar o teu nome. O meu eterno obrigado.

... à Ana Catarina Santos pelo seu amor e paciência em horas complicadas. Prometo que vou ficar contigo para sempre. Sem ti a felicidade não é possível. Amo-te.

... às minhas Tias por serem o suporte da minha mãe.

... ao Pedro e Bruno, por estarem lá nos bons e maus momentos, mais que amigos para a vida, irmãos.

... à Sofia, à Luísa, ao João, ao Paulo, ao Diogo e tantos outros pela longa amizade que me define e que me identifica, sem os meus amigos não sou nada.

... à Ana Filipa, à Catarina Pereira, por me terem acompanhado em todos os momentos desta jornada. Ensinarão-me o significado de união. Quero que estejam sempre cá.

... ao Brasil, ao Candeias por serem essenciais e exporem o ridículo de cada situação para me fazer sentir bem e por confiarem e acreditarem em mim, nunca mudem.

... ao André Cabo pela amizade e pelos bons bocados em que se enquadra o espetacular e o ridículo da vida.

... à Dra. Tatiana, ao Jorge, à Cristina, à Elisabete, à Rosa, à Sofia, ao Hélder por me terem recebido na Biblioteca e me terem ajudado a desenvolver profissionalmente oferecendo-me a oportunidade de continuar os estudos.

... a todos os que trabalham comigo na IKEA e me ajudam a concretizar diariamente a minha realização profissional.

... a todos os outros que tornaram este percurso espetacular. Agradeço a todos.

RESUMO

A presente investigação realiza-se no âmbito do mestrado em ciências da educação, área de Administração Educacional, e centra-se na intervenção autárquica nas políticas públicas de reordenamento da rede escolar, mais concretamente nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, focando-se nas perspetivas dos atores envolvidos nesses mesmos processos.

Com as recentes orientações da administração central referentes à constituição dos agrupamentos de escolas, procurando a construção de um projeto educativo comum que visa uma escolaridade de 12 anos, racionalizando os recursos do território educativo e articulando diferentes níveis e ciclos de ensino, surge uma nova realidade para o reordenamento da rede escolar. Perante o entendimento desta política pública enquanto espaço de ação pública, importa equacionar os atores autárquicos enquanto ativos na consolidação desta realidade, tendo em conta as suas competências e a disposição referente aos agrupamentos de escolas.

Desta forma recorrendo a um estudo de caso no concelho de Cascais, pretende-se conhecer as perspetivas dos atores envolvidos nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escola e na rede escolar, com o intuito de caracterizar a ação dos órgãos autárquicos perante estas novas instâncias, esclarecendo as posições dos atores presentes, os principais constrangimentos, os principais desafios e as lógicas de ação associadas. Foi possível concluir que apesar da administração central ter tomado conta das orientações referentes a estes processos, os atores locais procuraram no âmbito dessas orientações criar as suas próprias lógicas de ação e no seu entender aproveitar as oportunidades desta nova configuração.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública; Reordenamento da Rede Escolar; Agrupamentos de Escolas; Ação Pública; Regulação; Intervenção Autárquica.

ABSTRACT

This research is carried out under the masters in science education, area of Educational Administration , and focuses on municipal intervention in public policy of reorganization of the school network , specifically in the processes of creation and functioning of school clusters , focusing If the perspectives of the actors involved in those processes .

With the recent guidelines of the central administration regarding the creation of school clusters , seeking to build a common educational project aimed at education of 12 years , rationalizing resources in the educational planning and articulating different levels and stages of education , a new reality emerges for the reorganization of the school network . To the understanding of this policy as an area of public action , it equate municipal actors as active in the consolidation of this reality , taking into account their skills and the provision relating to groups of schools .

Thus using a case study in the municipality of Cascais, aims to understand the perspectives of the actors involved in the processes of formation and operation of groups of school and school system, in order to characterize the action of the municipal bodies before these new instances , clarifying the positions of the actors present , the main constraints , the major challenges and associated logical action. It was concluded that although the central government has taken account of the guidelines relating to these processes, local actors sought under these guidelines to create their own logic of action and in his opinion seize the opportunities of this new configuration .

KEYWORDS: Public Policy ; Reorganization of School Network ; Clusters of schools ; Public Action ; regulation; Municipal intervention.

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Competências Associadas com a Conceção e o Planeamento do Sistema Educativo Local

Quadro 2 – Competências Associadas com a Construção e Gestão de Equipamentos e Serviços

Quadro 3 – Competências Associadas com o Apoio aos Alunos e aos Estabelecimentos de Educação e Ensino

Quadro 4 – Composição dos Agrupamentos de Escolas do Concelho de Cascais

Quadro 5 – Eixo de Análise referente ao Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais

Quadro 6 – Eixo de Análise referente aos Modos de Regulação na Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais

Quadro 7 – Eixo de Análise referente à Intervenção Autárquica nos Processos de Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Carta Educativa de Cascais

Anexo 2 – Síntese da Carta Educativa do Concelho de Cascais

Anexo 3 – Cascais: 650 Anos de História

Anexo 4 – Síntese “Cascais: 650 Anos de História”

Anexo 5 - Oferta Educativa Pública no Concelho de Cascais

Anexo 6 - Síntese Oferta Educativa Pública no Concelho de Cascais

Anexo 7 - Guião de Entrevista aos Diretores de Agrupamentos de Escolas

Anexo 8 – Áudio da Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas A

Anexo 9 - Protocolo de Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas A

Anexo 10 - Análise de Conteúdo à Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas A

Anexo 11 – Áudio da Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas B

Anexo 12 – Protocolo de Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas B

Anexo 13 – Análise de Conteúdo à Entrevista ao Diretor de Agrupamento de Escolas B

Anexo 14 – Guião de Entrevista ao Ex-Autarca da Área de Educação

Anexo 15 – Áudio da Entrevista ao Ex-Autarca da Área de Educação

Anexo 16 – Protocolo de Entrevista ao Ex-Autarca da Área de Educação

Anexo 17 – Análise de Conteúdo à Entrevista ao Ex-Autarca da Área de Educação

Anexo 18 – Guião de Entrevista ao Presidente da Junta de Freguesia

Anexo 19 – Áudio da Entrevista ao Presidente da Junta de Freguesia

Anexo 20 – Protocolo de Entrevista ao Presidente da Junta de Freguesia

Anexo 21 – Análise de Conteúdo à Entrevista ao Presidente da Junta de Freguesia

Anexo 22 – Guião de Entrevista ao Técnico da Câmara Municipal

Anexo 23 – Áudio da Entrevista ao Técnico da Câmara Municipal

Anexo 24 – Protocolo de Entrevista ao Técnico da Câmara Municipal

Anexo 25 – Análise de Conteúdo à Entrevista ao Técnico da Câmara Municipal

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

EBI – Escola Básica Integrada

TEIP - Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS	i
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
ÍNDICE DE QUADROS	v
ÍNDICE DE ANEXOS	vi
LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS	viii
INTRODUÇÃO.....	1
Aproximação ao Tema.....	1
Aproximação ao Investigador.....	2
Aproximação do Objeto de Estudo e Questão de Investigação	3
Composição da Dissertação	4
CAPÍTULO I - EXPLORAÇÃO DOS TEMAS DA INVESTIGAÇÃO.....	7
Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar	8
Políticas Públicas em Educação	9
A Evolução das Formalizações da Associação entre as Escolas.....	11
Experiências de Associação entre as Escolas	13
Modalidades de Associação entre as Escolas e Preparação para um Novo Regime de Autonomia e Gestão.....	17
A Associação de Escolas de Acordo com o Novo Regime de Administração, Gestão e Autonomia das Escolas.....	18
Os Agrupamentos de Escolas à Luz da Revisão do Regime de Autonomia, Administração e Gestão do Sistema Educativo.....	20
Orientações Governamentais para o Reordenamento da Rede Escolar Adaptando-se a uma Escolaridade Articulada e Contínua de 12 Anos	22
Atuais Orientações Referentes ao Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas.....	23
A Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar à Luz da Perspetiva da Ação Pública.....	26
Mobilização da Regulação para Explorar um Contexto de Ação Pública	31
Clarificação do Conceito de Regulação em Educação.....	32
Regulação por base numa orientação vertical	33
Regulação por Base numa Orientação Horizontal	34
Importância da Regulação na Investigação	36
Intervenção Autárquica.....	37
Evolução da Intervenção Autárquica na Provisão da Educação	40

Competências Autárquicas em matéria de educação	44
Relevância da intervenção autárquica para o reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas	49
Plano Formal	50
Plano de ação	53
Perceção da Possibilidade de Contribuição das Autarquias para a Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas	55
CAPÍTULO II – DISPOSITIVO METODOLÓGICO	60
Apresentação da Investigação.....	61
Justificação.....	62
Objeto de Estudo.....	63
Eixos de Análise e Questões da Investigação	67
Metodologia de Investigação	69
Tipo de Investigação	70
Estratégia de Investigação.....	70
Recolha de Dados.....	72
Pesquisa Arquivística	73
Entrevista.....	74
Tratamento e Análise de Dados	76
CAPÍTULO III – O CASO DE CASCAIS.....	79
Caraterização da Ação Autárquica em Relação à Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas	80
Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais	80
Modos de Regulação na Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais	92
Intervenção Autárquica nos Processos de Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas	98
CONCLUSÕES	105
Conclusões da Investigação	105
Conclusões da Realização da Investigação.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
Legislação Consultada	114
Recursos Utilizados	116
Webgrafia.....	116

INTRODUÇÃO

No âmbito do mestrado em Ciências da Educação, especialização em Administração Educacional, realiza-se esta dissertação conducente ao grau de mestre em ciências da educação, tomando como cenário o concelho de Cascais, mais concretamente as realidades da intervenção autárquica e da rede escolar, procurando-se caracterizar a ação autárquica perante a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Sendo assim para uma introdução clara da investigação penso que seja pertinente a realização de aproximações ao tema, ao investigador e ao objeto de estudo e questão da investigação, como também revelar a composição da dissertação.

Aproximação ao Tema

Como tema da investigação, escolhe-se a política pública de reordenamento da rede escolar, com o intuito de esclarecer subsequentemente a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, evidenciando a ação dos órgãos autárquicos nesse sentido.

A escolha deste tema surge no âmbito de trabalhos realizados anteriormente na licenciatura em ciências da educação, mais concretamente na área da administração municipal da educação, onde foi possível abordar o papel destas instâncias locais na área da educação clarificando as suas competências. Tendo em conta que atualmente os órgãos autárquicos dispõem de competências para intervenção nos agrupamentos de escolas, sejam elas diretamente ou indiretamente dirigidas para esse fim, importa ter em conta a possibilidade de estes atores terem contribuído para o consolidar desta realidade de associação de escolas.

O principal objetivo de escolher a política pública de reordenamento da rede escolar enquanto tema passa pelo aprofundamento de uma realidade de associação de escolas, tendo em conta que o processo de constituição de agrupamentos de escolas apenas foi concluído formalmente no ano letivo de 2012/2013, de acordo com a legislação em vigor,

de forma a esclarecer as formalizações e momentos relevantes, os principais atores envolvidos nos processos, as lógicas de ação associadas, as contribuições da ação autárquica, como foi influenciada a ação autárquica e os efeitos na rede escolar do ponto de vista dos atores envolvidos.

Em suma, será possível no âmbito de um contexto autárquico e recorrendo às perspetivas dos atores locais, caraterizar a ação dos órgãos autárquicos perante a constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas, enquadrando-se na análise da política pública de reordenamento da rede escolar.

Aproximação ao Investigador

Enquanto aluno do Mestrado em Ciência da Educação, especialização em Administração Educacional, surge o interesse por explorar realidades autárquicas tendo em conta os trabalhos realizados anteriormente na Licenciatura em Ciências da Educação, no que se refere à administração municipal da educação, que permitiram adquirir conhecimentos e competências referentes a esta área. Sendo assim resulta no aproveitamento da oportunidade deste trabalho final conducente ao grau de mestre para conduzir à especialização concretamente nesta área de estudos, permitindo abordar diferentes aspetos do sistema de educação português.

A opção por um formato de Dissertação remete para uma intervenção mais focada na investigação académica, com o intuito de prosseguir para o doutoramento na área das ciências da educação, mais concretamente em Políticas Educativas, e de assumir a investigação como um dos principais objetivos de vida no campo profissional.

Desta forma, a presente dissertação representa a oportunidade de desenvolver competências e conhecimentos no que se refere à investigação educacional, sendo que ao abordar esta realidade são enquadrados outros aspetos interessantes para conduzir novas investigações do ponto de vista do próprio investigador.

Aproximação do Objeto de Estudo e Questão de Investigação

O objeto de estudo desta investigação remete para o concelho de Cascais, mais concretamente a sua realidade autárquica e a realidade da sua rede escolar, procurando no âmbito deste contexto caracterizar a ação autárquica no que se refere à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, assumindo-se assim a questão da investigação.

A opção por esta realidade remete para o conhecimento prévio de que se trata de um contexto autárquico que se encontra a apostar fortemente na educação com dinâmicas próprias para o desenvolvimento do território educativo e por apresentar uma rede escolar onde existem fortes pressões do ensino privado, uma elevada dispersão entre os ambientes urbanos e rurais do concelho, uma rede de transportes fortemente concentrada perto da zona turística do comboio, sendo que se procuram constituir agrupamentos de escolas, desde 1998, adquirindo uma variável dimensão no que se refere ao número de escolas, verificando-se ainda que todos os agrupamentos dispõem de oferta educativa ao nível do pré-escolar.

O acesso a esta realidade passou pela necessidade de recolha das perspetivas dos atores envolvidos nos processos de constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas, assumindo a forma de discursos recolhidos em entrevista. No primeiro contato com um Técnico da Câmara Municipal de Cascais, encarregue pelos assuntos da rede escolar, foram recebidas orientações da forma de contatar os outros atores selecionados. Contudo todos eles revelaram diferentes problemas no que se refere ao acesso, exigindo por vezes deslocações sem efeito ou diversos contatos via correio eletrónico e telefone em abundância, mas, ainda assim, foi possível recolher as perspetivas pretendidas, apesar das diversas dificuldades em cada um dos casos. No que se refere aos documentos que sustentam o discurso das perspetivas dos atores, o grau de facilidade foi elevado, na medida em que se encontram disponíveis no *website* da Câmara Municipal de Cascais,

ou foram facultados pelo Técnico da Câmara Municipal via correio eletrónico que os disponibilizou de imediato.

Em relação à construção da questão de investigação, como revelado anteriormente existe um grande interesse pela área da administração municipal da educação e sendo que, no âmbito das suas competências para o planeamento e gestão da educação existe a preocupação municipal em participar no reordenamento da rede escolar, importa conhecer como se caracteriza a ação dos atores autárquicos em relação a estas novas instâncias. Tendo em conta que foi um processo concluído no ano letivo anterior, é possível adquirir uma visão global de caracterização da ação autárquica na constituição dos agrupamentos de escolas e no atual funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Desta forma importa conhecer como se caracteriza a ação dos atores autárquicos agora que o processo de constituição dos agrupamentos de escolas se encontra concluído assumindo-se assim a questão de investigação e remetendo para o contexto onde decorre a investigação, o concelho de Cascais, situando a investigação entre a sua realidade autárquica do concelho e a realidade da sua rede escolar.

Composição da Dissertação

No que se refere à composição deste trabalho, é possível evidenciar que se encontra desenvolvido em três partes - Exploração dos Temas da Investigação, Dispositivo Metodológico e Caso de Cascais - permitindo assim evidenciar no interior da política pública de reordenamento da rede escolar, a ação autárquica no que se refere a agrupamentos de escolas, mais concretamente como percecionam os diferentes atores envolvidos nos processos de constituição e funcionamento destas novas instâncias a intervenção dos órgãos autárquicos, contribuindo para construir uma caracterização da sua ação e explorar outros aspetos que residem no interior desta política pública.

Em relação à primeira parte, procura-se esclarecer três componentes que remetem para a política pública de reordenamento da rede escolar, para os modos de regulação associados à constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas e para a intervenção autárquica. No caso da componente da política pública de reordenamento da rede escolar, pretende-se abordar a análise de políticas públicas em educação, onde se procura evidenciar de que tratam as políticas públicas e qual a sua utilidade na área da administração educacional, permitindo esclarecer a importância de assumir o reordenamento da rede escolar enquanto política pública; a evolução das formalizações referentes à associação entre estabelecimento de educação, onde se constrói uma perspectiva diacrónica das formalizações que antecederam os agrupamentos de escolas atuais; e a política pública de reordenamento da rede escolar numa perspectiva de ação pública, onde se explicita a perspectiva da ação pública e se transporta esta perspectiva para o reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas, valorizando desta forma as perspetivas dos atores.

Em relação à segunda componente referente aos modos de regulação associados à constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas, pretende-se clarificar o conceito de regulação, com o intuito de o utilizar no âmbito desta investigação de forma a ser possível explorar as lógicas de ação também abordadas no interior desta componente, diferenciando entre as suas orientações horizontal e vertical e ainda conhecendo a sua importância no interior da investigação académica em educação, permitindo assim situar a ação autárquica para que seja possível uma caracterização da mesma, e justificando a opção pela sua integração na investigação.

No que toca à componente da intervenção autárquica, procura-se evidenciar a evolução da sua ação na provisão da educação, construindo à semelhança do que aconteceu anteriormente com a política pública de reordenamento da rede escolar, uma

perspetiva diacrónica que revela os momentos cruciais nesse sentido. Revelam-se as competências autárquicas em matéria de educação, onde se revela as competências dos órgãos autárquicos na área da educação, tanto ao nível dos municípios como a nível das freguesias, destacando em concreto as competências referentes aos agrupamentos de escolas, e ainda a relevância da intervenção autárquica perante os agrupamentos de escolas, onde se elucida o plano formal e o plano de ação, uma distinção necessária para descrever a possibilidade de ação perante estas novas instâncias que são os agrupamentos de escolas, evidenciando uma perceção das possíveis contribuições das autarquias para a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Numa segunda parte da dissertação, procura-se descrever o dispositivo metodológico da dissertação, onde se realiza uma apresentação da operacionalização da investigação revelando a questão de investigação, uma justificação que enquadra a necessidade de realizar esta investigação, a descrição do objeto de estudo, os eixos de análise e as respetivas questões de pesquisa, enquadrando-se de forma concordante com a questão da investigação. Nesta parte ainda é evidenciada a metodologia desta investigação, onde se revela o tipo de investigação, a estratégia de investigação, as orientações para a recolha de dados pela via da pesquisa arquivística e da entrevista e as orientações para o tratamento e análise de dados.

Na terceira e última parte, procura-se através do tratamento e análise de dados ir ao encontro da questão da investigação, caracterizando a ação autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais, encontrando-se em concordância com os respetivos eixos de análise e questões de pesquisa, apresentando desta forma as conclusões da investigação.

CAPÍTULO I - EXPLORAÇÃO DOS TEMAS DA INVESTIGAÇÃO

Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar

A preocupação com a rede escolar é uma realidade cada vez mais presente, visível nas recentes formalizações relativas à associação entre as escolas que ocorreram nas últimas décadas e que geraram diferentes posições em relação à política pública de reordenamento da rede escolar, por parte dos atores envolvidos. Esta política pública assume assim uma certa relevância, sendo interessante evidenciar como se posicionaram e se posicionam os diferentes atores envolvidos na evolução destas formalizações de associação entre escolas até à sua forma mais recente que são os agrupamentos de escolas.

Localizando-se este estudo na análise das políticas públicas, importa salientar o enfoque na área da educação, procurando ainda evidenciar a evolução da associação entre as escolas e a incapacidade de conhecer a realidade sem ter em conta as perspetivas dos atores envolvidos em diferentes instâncias do sistema educativo, clarificando desta forma certos aspetos do reordenamento da rede escolar em Portugal.

No estudo das políticas públicas aborda-se assim um esclarecimento das mesmas no âmbito da área da educação, equacionando a mobilização de perspetivas de diversos atores que têm em conta as especificidades e aplicações educativas deste conceito que são as políticas públicas, ainda procurando evidenciar em que medida são relevantes na área da administração educacional.

Com o intuito de esclarecer particularidades da política pública de reordenamento da rede escolar, pretende-se explorar a evolução da associação entre as escolas, construindo uma perspetiva diacrónica das formalizações que impulsionaram uma nova orientação nos atores envolvidos no planeamento do sistema educativo, fluindo para a configuração atual que apresentam os agrupamentos de escolas no seu formato atual.

Ainda que a análise da evolução das formalizações forneça um conhecimento aprofundado das orientações para a associação entre as escolas, há que ter em conta que

estas orientações gerais em relação a certos aspetos da política pública de reordenamento da rede escolar carecem de uma adaptação específica aos diferentes contextos do sistema educativo público português, colocando em evidência a necessária ação e posicionamento dos atores envolvidos e daí uma necessidade de uma perspetiva que valorize essa outra “face da moeda”, integrando-se dessa forma a perspetiva da ação pública, que equaciona a multiplicidade de atores presentes na construção da realidade.

Neste sentido, à luz do estudo das políticas públicas em educação, evidencia-se o reordenamento da rede escolar, recorrendo à exploração de duas dimensões que se entendem como diferentes mas complementares para uma abordagem à realidade, por um lado as orientações entendidas como gerais, presentes na evolução das formalizações e visíveis nos documentos legais associados à associação entre as escolas, por outro lado à valorização da posição e participação na adaptação dessas orientações legais às especificidades dos contextos por parte dos atores envolvidos, através da perspetiva da ação pública.

Políticas Públicas em Educação

No campo das ciências sociais, o estudo das políticas públicas permite enquadrar a forma como determinada situação se origina e adquire relevância para a sua inserção na esfera do debate político, procurando identificar os possíveis cenários de orientações para lidar com essa mesma situação (Parsons, 1995).

A política pública é ainda caracterizada por Fountoura (2008), tendo em conta a sua “(...) *dupla herança que lhe faculta um olhar crítico sobre a coisa pública, sobre a acção da administração e das elites em geral e a vontade de integrar a dimensão política na análise das organizações governamentais(...)*” (p.6), revelando assim um enorme potencial para analisar determinados contextos e realidades, sendo associadas por Barroso (2006), citando Duran (1996, p.108), a um:

“Produto dum processo social que se desenrola num tempo determinado, no interior de um quadro que delimita o tipo e o nível dos recursos através de esquemas interpretativos e escolha de valores que definem a natureza dos problemas políticos colocados e as orientações da acção” (p.11).

Esta aproximação do conceito de política pública encontra-se em concordância com a definição de outros autores, como Delvaux (2007), que clarifica: *“(...) public policies are constructions formed within geographically and socially specific systems and action”* (p.66), ou como Foutoura (2008), com base em Mény e Thoenig (1989), que esclarece as políticas públicas como:

“(...) mais do que um processo de decisão em que participa um certo número de actores, elas constituem o lugar em que uma determinada sociedade constrói a sua relação com o mundo e, por isso, devem ser analisadas como processos através dos quais são elaboradas as representações com que a sociedade se dota para compreender o real e concebidos os instrumentos para agir sobre o real percebido” (p.7).

O estudo das políticas públicas possibilita assim a construção de uma perspectiva privilegiada no que toca à interpretação específica de determinadas representações dos diferentes contextos da sociedade focando-se nos problemas levados para o debate político e nas orientações para a ação que dele decorrem, consoante os atores envolvidos.

Sendo assim, as políticas públicas podem ser mobilizadas para muitas e diferentes áreas segundo Hill (1997), que destaca o potencial analítico da sua introdução na educação, esclarecendo que: *“It is also important to recognise that there is a range of policy issues in a field like education, some which may be given extensive attention in public policy while others may be neglected or ignored”* (p.128).

De acordo com Barroso, Carvalho, Fountoura & Afonso (2007), o interesse em abordar as políticas públicas na área da administração educacional surge na década de 80, promovendo o alargamento do campo empírico da área, através da mobilização de outros contributos disciplinares, referentes à sociologia política e ciência política. Desta forma é possível a exploração de outros cenários referentes à educação, evidenciando a ação dos atores envolvidos no jogo político da educação e a elaboração de orientações para determinado aspeto do sistema educativo.

A Evolução das Formalizações da Associação entre as Escolas

No âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar, a orientação atual que configura a associação entre as escolas remete para os agrupamentos de escolas. No entanto para melhor entendimento do estado desta formalização e para a clarificação da evolução da associação de escolas, importa conhecer as iniciativas e formalizações anteriores.

A primeira referência formal à possibilidade de associação de escolas remete, como afirma Lima (2011), para a Lei de Bases do Sistema Educativo 46/86, nomeadamente os seus artigos 40º e 45º¹, que prevê vários tipos de estabelecimentos de educação e ensino, salientando ainda a previsão de uma direção única para múltiplas escolas. Lima (2011), ainda destaca os trabalhos da Comissão de Reforma do Sistema Educativo que enfatizam a possibilidade referida anteriormente, sendo que na sua Proposta Global de Reforma em Julho de 1988 é introduzida fortemente a figura de associação entre as escolas.

Inicialmente, são referidas por Simões (2003), três iniciativas, de cariz reduzido no que se refere a uma formalização em termos de orientação geral, que procuravam a

¹ Artigo 40º da Lei de bases do sistema educativo 46/86, pertencente ao capítulo V referente aos recursos materiais mais concretamente no caso do artigo aos estabelecimentos de educação e ensino, e o artigo 45º da lei de bases do sistema educativo 46/86, pertencente ao capítulo VI referente à administração do sistema educativo, mais especificamente no caso do artigo, à administração e gestão dos estabelecimentos de educação e ensino.

criação de uma escolaridade contínua e articulada, através da associação entre as escolas, identificando as mesmas atualmente enquanto “experiências”, tratam-se das Escolas Básicas Integradas (EBI), dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e das Áreas Escolares.

Após estas iniciativas, no âmbito de um novo regime de autonomia, administração e gestão de escolas, surge em 1998 um processo de formalização que adota a tipologia de agrupamento de escolas, apesar da denominação ter sido introduzida em termos legais no ano anterior aglomerando as “experiências” das EBI e das áreas escolares, mantendo de parte os TEIP devido à sua natureza particular.

Na mesma linha evolutiva, cerca de dez anos mais tarde surge uma revisão desse regime de autonomia, administração e gestão de escolas, por iniciativa governamental, procurando ainda formalizar a associação entre agrupamentos de escolas, isto é a associação entre associações de escolas.

No ano de 2010, uma resolução do conselho de ministros proporciona as orientações para o reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas, focando-se em acompanhar a frequência de uma escolaridade de 12 anos.

Atualmente o processo do reordenamento da rede em agrupamentos de escolas encontra-se concluído, salvo certas exceções aceites pelos termos legais, sendo que este processo contou com o envolvimento de múltiplos atores, em múltiplas realidades.

Estas formalizações de associação de escolas vão além do nosso contexto nacional de agrupamentos de escolas, como refere Barroso (2005), chamando a atenção para os “*bassins de formation*”, em França, os “*Schools Clusters*”, nos Estados Unidos da América, ou ainda as “*Interschools Networks*”, no Reino Unido.

Pretende-se assim clarificar a evolução das formalizações que orientaram diferentes atores em diferentes instâncias do sistema educativo público português para a associação

entre as escolas, configurando uma nova visão de funções e possibilidades referentes ao reordenamento da rede escolar em Portugal.

Experiências de Associação entre as Escolas

Perante um contexto prévio à formalização da associação de escolas em agrupamentos de escolas através do Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio², surgem, como referido anteriormente, as iniciativas reconhecidas atualmente como “experiências”, das Escolas Básicas Integradas (EBI), dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e das Áreas Escolares.

Relativamente às EBI, estas resultam de um projeto do ministério e adquirem a sua expressão legal no Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 15 de Maio³. Este projeto focava-se em escolas preparatórias ou C+S, tendo-se iniciado com 5 escolas no ano letivo de 1990/1991 e no ano letivo de 1993/1994 já contava com 40 escolas, como refere Simões (2003). É possível assumir perante histórico de soluções designadas para a associação de escolas, que as EBI, apesar dos constrangimentos causados aos atores envolvidos, representaram uma forma de enriquecimento da reflexão para a exploração de soluções, destacando elementos como a interdependência dos atores para com o contexto e os processos de negociação que envolvem diferentes instâncias de decisão

As principais orientações da iniciativa que gerou as EBI passam por estabelecer uma ponte entre as famílias, a comunidade e os docentes como forma de representar uma solução mais integrada e efetiva, e por consolidar a identificação do jovem na escola, na medida em que se articularia a sequencialidade do seu percurso escolar na mesma cultura da organização escola e com a presença de atores que lhe são familiares. Esta realidade

² Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio, referente à aprovação do novo regime de autonomia, gestão e administração dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário.

³ Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 15 de Maio, referente à criação de uma escolaridade contínua e articulada através das Escolas Básicas Integradas.

que pressupôs uma escolaridade de 9 anos no âmbito da mesma estrutura organizacional revela, do ponto de vista administrativo e organizacional, especificidades interessantes de serem abordadas como salienta Simões (2003).

A dinâmica organizacional e processual consistia na criação da escola na sede do concelho, com a possibilidade de pólos em outras instâncias desconcentradas, contudo a sede concelhia representava o centro das atividades desportivas e culturais. Neste sentido a escola assume uma visão de centro de dinamização de atividades e de recursos pedagógicos, ao serviço da comunidade, de determinada área de incidência.

Em 1993, surge o Despacho 45/SEEBS/SERE/93, de 1 de Dezembro⁴, que procura introduzir novas orientações às EBI, mais concretamente a procura pelo projeto educativo comum, o incremento da gestão integrada de atividades e recursos, a união dos órgãos de gestão com um respetivo representante por cada ciclo e a integração de processos de educação não escolar (educação pré-escolar, ensino recorrente, iniciação profissional e as atividades extracurriculares).

No entanto devido ao largo espectro de intervenções e pluralidade de atores envolvidos sem uma efetiva divisão clara de competências, as situações de conflito burocrático representavam uma barreira, nomeadamente no que diz respeito ao 1.º CEB, que segundo Simões (2003), criou um campo de disputa por competências entre as autarquias e estas novas unidades organizacionais que se tentavam manifestar.

As EBI nunca foram reconhecidas enquanto unidade organizacional. Apesar das suas tentativas, a administração central procurou sempre travar o processo de formalização desta iniciativa de associação de escolas. Importa ainda destacar segundo Simões (2003), como aspetos positivos desta iniciativa, a possibilidade de uma partilha de recursos mais eficaz, o incremento e desenvolvimento das atividades de complemento

⁴ Despacho 45/SEEBS/SERE/93, de 1 de Dezembro referente às novas orientações propostas para o projeto das Escolas Básicas Integradas.

curricular e o apoio dos professores dos 2.º e 3.º ciclos facultado aos professores de 1.º ciclo, nomeadamente na vertente das expressões artísticas, na educação física e na língua estrangeira.

Desta forma, é possível verificar que esta “experiência” tornou possível, ainda que por um breve período de tempo e apenas em alguns contextos, a associação de escolas como uma possibilidade a equacionar para a rede escolar. Enquadrando na área da administração educacional é de destacar a possibilidade de uma organização da rede escolar alternativa ao modelo tradicional dissociado, o aparecimento de uma nova arena de disputa de atribuições e competências entre diferentes instâncias e atores e a necessidade de enquadrar novas dimensões de conflito que se revelam na associação entre as escolas.

No que se refere aos TEIP, estes foram formalizados através do Despacho 147-B/ME/96 de 1 de Agosto⁵, que mais tarde sofreu alterações através do Despacho Conjunto 73/SEAE/SEEI/96 de 3 de Setembro⁶, sendo os TEIP operacionalizados no ano letivo 1996/1997 em determinadas escolas pré-selecionadas. Esta realidade de associação de escolas funcionaria como uma forma de discriminação positiva relativa às desigualdades socioculturais e económicas de determinado espaço geográfico, designado de unidade educativa territorial.

Estes territórios são uma iniciativa que deriva de uma orientação da administração central do Estado, assumindo a responsabilidade de disponibilizar recursos e condições suplementares para promover estratégias eficazes no combate à exclusão social e escolar.

⁵ Despacho 147-B/ME/96 de 1 de Agosto, referente à possibilidade de constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária através da colaboração entre escolas de um mesmo território afetados pelo reduzido sucesso escolar e pelos problemas de natureza social.

⁶ Despacho Conjunto 73/SEAE/SEEI/96, de 3 de Setembro, referente a novas alterações ao desenvolvimento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

Promovendo a discriminação positiva referida anteriormente, os objetivos delineados para os TEIP passam pela construção de uma visão articulada e integrada da escolaridade obrigatória, pela criação de uma “ponte” entre as escolas e as comunidades onde as mesmas se inserem, pelo fomento da consciencialização para uma vida ativa e pela melhoria do ambiente educativo e da qualidade das aprendizagens.

Segundo Simões (2003), a iniciativa dos TEIP apresenta duas limitações que condicionaram fortemente o seu sucesso de implementação, sendo estas a falta de enfoque específico na população educativa que de alguma forma era carenciada, procurando não estereotipar, já que esta orientação alargou a sua população alvo para dimensões que condicionavam a sua gestão, e a estrutura definida nem sempre se adaptava ou era flexível aos contextos, desrespeitando as dinâmicas e relações existentes, procurando ainda de certa forma instituir lógicas que no plano formal apresentavam-se como funcionais mas por outro lado no plano operacional deixaram muito a desejar.

Do ponto de vista da administração da educação, à semelhança das EBI, os TEIP também partilharam da dificuldade de atribuição de tutelas claras para os atores envolvidos, para além da orientação centralista recorrer a uma visão de controlo de um problema, negando que muitos dos fatores sociais existentes nestas escolas não podem ser dissociados do contexto. Desta forma a construção de um modelo de associação entre as escolas com base nas relações sociais, independente de condições estruturais ou físicas, sem ter em conta as especificidades dos contextos ou a preparação dos atores para lidar com as diferentes situações, é uma realidade que compromete esse mesmo modelo que dá forma aos TEIP.

No que concerne às Áreas Escolares, ganham a sua forma legal no Decreto-Lei nº172/91, de 10 de Maio⁷, são percecionadas no seu artigo 3º, enquanto “*grupo de*

⁷ Decreto-Lei nº172/91 de 10 de Maio, referente ao regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

estabelecimentos de educação pré-escolar e ou do 1º ciclo do ensino básico, agregados por áreas geográficas, que dispõem de órgãos de direcção, administração e gestão comuns”, realizando-se ainda um esclarecimento das competências de cada órgão e serviço.

Numa visão que tem em conta o panorama geral da associação entre as escolas, podemos considerar esta iniciativa enquanto experiência, porque de acordo com Lima (2011), o Decreto-Lei nº172/91, de 10 de Maio que esclarecia o novo regime de direcção, administração e gestão de escolas foi “(...) *aprovado a título de experimentação*(...)”, pela sua dependência do contexto macropolítico. É possível assinalar dois motivos concretos que podem estar na origem da falta de concretização desta iniciativa na sua plenitude, sendo estes a falta de critérios bem definidos para assumir o estatuto de área escolar e a sua falta de abrangência, focando-se apenas na educação pré-escolar e no 1º ciclo do básico, não expressando uma assim uma solução para a associação entre escolas integral.

Desta forma, podemos verificar que as “experiências” das EBI, dos TEIP e das áreas escolares, no que concerne à associação entre as escolas representam iniciativas que permitiram de alguma forma criar as bases para a próxima configuração de associação entre escolas, através da consciencialização dos seus aspetos mais concretizados e dos constrangimentos que impediram a sua plenitude.

Modalidades de Associação entre as Escolas e Preparação para um Novo Regime de Autonomia e Gestão

No seguimento das “experiências” referidas anteriormente, mais concretamente em relação às áreas escolares, o despacho normativo nº.27/97, de 2 de Junho⁸, procura

⁸ Despacho Normativo nº.27/1997, de 2 de Junho, referente à preparação dos estabelecimentos de ensino para um novo regime de autonomia e gestão das escolas.

formalizar a associação de escolas, sendo o primeiro documento legal a equacionar a denominação agrupamentos de escola, com o intuito de valorizar diferentes dinâmicas de associação e a capacidade de organização interna das escolas.

Este documento apresentou a possibilidade legal de constituição de agrupamentos de escolas em diversas modalidades. Contudo como refere Ferreira (2005):

“(...) a dinâmica social rapidamente as categorizou em dois tipos – «agrupamentos horizontais» e «agrupamentos verticais» - , os primeiros correspondendo ao agrupamento de estabelecimentos do 1.º ciclo do ensino básico e da educação pré-escolar e os segundos ao agrupamento de estabelecimentos destes níveis com estabelecimentos do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico” (p.277).

Desta forma, ainda que se ofereça uma possibilidade de associação de escolas consoante vários formatos, as tendências revelam que estas duas opções de agrupamentos de escolas horizontais e verticais se registam com maior frequência. Ainda é possível verificar que estas mudanças são meramente focadas na transição para um regime com diferentes orientações que se apresentará meses mais tarde.

A Associação de Escolas de Acordo com o Novo Regime de Administração, Gestão e Autonomia das Escolas

O Decreto-Lei n.º 115A/98, de 4 de Maio, é o documento legal que originou um novo regime de administração, gestão e autonomia dos estabelecimentos de educação de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, que acabou por ter implicações na rede escolar, e nesse sentido também na associação de escolas. Tendo em conta as “experiências” enunciadas anteriormente, o artigo 9º deste documento legal passa a considerar, para a aplicação do seu regime, as EBI e as áreas escolares, como agrupamentos de escolas, esclarecendo concretamente a denominação pretendida para as

associações de escolas. No caso dos TEIP, mantem-se o seu formato, no sentido em que a sua configuração apesar de considerar a associação de escolas, não incide particularmente nessa questão mas sim em questões que remetem para o combate ao insucesso escolar e para a resolução de problemas sociais em contextos específicos.

Esta nova organização da rede educativa, assumida pela figura do agrupamento de escolas, é definida no artigo 5º das disposições gerais do Decreto-Lei nº115A/98, de 4 de Maio, como “(...) *unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum(...)*”, procurando realizar certas finalidades como um percurso escolar articulado e sequencial para os alunos de uma dada região geográfica, evitar o isolamento de estabelecimentos educativos e a exclusão social, racionalizar os recursos mobilizados pelas escolas e valorizar as “experiências” anteriormente colocadas em curso.

Os requisitos para assumir o estatuto de agrupamento de escolas passaram pela aceitação dos princípios definidos no artigo 6º, remetendo estes para, “(...) *a existência de recursos pedagógicos comuns, à construção de percursos pedagógicos integrados, à articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, à proximidade geográfica, à expansão da educação pré-escolar e à reorganização da rede escolar*”, culminando assim em orientações a adotar pelas escolas na concretização da configuração dos agrupamentos de escolas, na definição da sua identidade e denominações próprias, com uma denominação própria para o agrupamento, na necessidade de evitar o isolamento de estabelecimentos de educação e de que o agrupamento se realize no contexto de um mesmo concelho, salvo mediante parecer das autarquias.

Assim, o Decreto-Lei 115A/98, que esclarece o novo regime de autonomia, administração e gestão de escolas formaliza a configuração dos agrupamentos de escolas

na sua plenitude, atualizando as anteriores “experiências”, e procurando evitar os constrangimentos colocados nas mesmas, para que a associação entre escolas seja uma opção mais viável.

Os Agrupamentos de Escolas à Luz da Revisão do Regime de Autonomia, Administração e Gestão do Sistema Educativo

A revisão do regime de autonomia, administração e gestão do sistema educativo, que o XVII governo constitucional identificou, enquanto necessária para o reforço da participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino e para o favorecimento da constituição de lideranças fortes, tem a sua expressão formal no Decreto-Lei 75/2008, de 22 de Abril⁹ que acaba por ser associado ao reforço da autonomia dos estabelecimentos de educação. Este diploma visa também reduzir o insucesso escolar e em paralelo aumentar o sucesso escolar, promover a equidade social, assegurar a transparência na administração e gestão escolar e estimular a comunidade educativa a participar e ter iniciativa.

No entanto, em relação à associação de escolas pela via dos agrupamentos de escolas, passados cerca de 10 anos desde o Decreto-Lei 115A/98 não se apresentam alterações relevantes nas orientações das disposições legais, sendo apenas consideráveis, um esclarecimento mais claro dos critérios para a constituição dos agrupamentos de escolas e a agregação dos agrupamentos enquanto novidade.

O esclarecimento dos critérios de acordo com o 2.º ponto do 6.º artigo remete para que as escolas obedeçam a:

- a) Construção de percursos escolares integrados;
- b) Articulação curricular entre níveis e ciclos educativos;

⁹ Decreto-Lei 75/2008, de 22 de Abril, referente à revisão do regime de autonomia, administração e gestão do sistema educativo.

c) Proximidade geográfica;

d) Necessidades de ordenamento da rede dos ensinos básico e secundário e da educação pré-escolar.

Este novo decreto encontra-se em concordância com o enunciado pelo Decreto-Lei 115A/98, de 4 de Maio, mas apresenta orientações mais objetivas e claras, existindo ainda a preocupação no artigo 7º pela agregação de agrupamentos de escolas, visando finalidades relativas à organização da gestão do currículo e de programas, à avaliação da aprendizagem, à orientação e acompanhamento dos alunos, à avaliação, formação e desenvolvimento profissional do pessoal docente, etc.

É assim que surgem os mega-agrupamentos, de acordo com Santos (2011), que são caracterizados por constituírem unidades orgânicas com um número de escolas elevado e que abrangem maior amplitude de território escolar, elucidando ainda Santos (2011) para algumas preocupações na constituição desta tipologia de agrupamentos de escolas:

“São de prever algumas situações problemáticas que possam vir a decorrer da fusão dos Agrupamentos, tais como a dimensão excessiva dos Agrupamentos já existentes, tendo por base a regra de que todos os mega agrupamentos têm que ter pelo menos 3000 alunos, no conjunto de todas as escolas que os compõem, e assim sendo, seriam necessários cerca de 300 professores e 100 funcionários não docentes, o que levaria a uma organização complexa e uma possível dificuldade em dar resposta a novos desafios; e o carácter experimentalista da medida, que surge antes ainda de se ter consolidado a experiência de constituição dos actuais agrupamentos de escolas sedeados na sua maioria em Escolas Básicas 2,3, e sem que se tenha avaliado ainda as vantagens ou desvantagens deste tipo de estruturas”
(Pp.22-23).

Em suma é possível verificar que este diploma legal, apesar de não contribuir com grandes alterações ao disposto anteriormente, ainda tem certos aspetos que merecem atenção para uma análise da associação de escolas em agrupamentos de escolas, podendo esta possibilidade, sem as devidas precauções ser impeditiva do bom funcionamento das instituições escolares, a nível dos recursos mobilizados para assegurar a provisão da educação.

Orientações Governamentais para o Reordenamento da Rede Escolar Adaptando-se a uma Escolaridade Articulada e Contínua de 12 Anos

No ano de 2010, seguindo as orientações do programa do XVIII Governo Constitucional, surge a Resolução do Conselho de Ministros n.º44/2010, de 14 de Junho¹⁰, que expressa o objetivo de “(...) concretizar a universalização da frequência da educação básica e secundária de modo a que todos os alunos frequentem estabelecimentos de educação ou de formação pelo menos entre os 5 e os 18 anos de idade”, procurando assim acompanhar o alargamento da escolaridade obrigatória.

No âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar, pretendia-se atingir três objetivos, sendo eles adaptar a rede escolar a uma escolaridade de 12 anos para todos os alunos, adequar a dimensão da escola e as suas condições para um maior sucesso escolar e combater simultaneamente o abandono, e promover a racionalização da configuração de associação de escolas que são os agrupamentos de escolas, favorecendo o desenvolvimento de um projeto educativo comum e a articulação entre diferentes níveis e ciclos de ensino.

Ainda é importante referir que nesta orientação legal, procura-se incluir nas negociações os municípios e a Associação Nacional de Municípios Portugueses,

¹⁰ Resolução do conselho de ministros n.º44/2010, de 14 de Junho, referente às orientações governamentais para o reordenamento da rede escolar

revelando a possibilidade de se encontrarem outros atores envolvidos no processo para além da figura do Estado.

Assim, introduz-se com este diploma o ajustamento da rede a uma escolaridade de 12 anos, procurando a racionalização dos recursos, o aumento do sucesso e o combate ao abandono escolar, possibilitando a abertura à negociação com os municípios portugueses, que serão o ator em que se centrará esta investigação, ainda que possam ter revelado uma ação na matéria. Importa questionar os seus motivos e conhecer os contributos e conhecimentos, se os tiveram.

Atuais Orientações Referentes ao Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas

Atualmente, as orientações legais referentes ao reordenamento da rede escolar encontram-se dispostas no Despacho n.º5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, de 26 de Abril¹¹, sendo que os agrupamentos de escolas representam a solução pretendida para a associação de escolas.

Este processo de agrupamentos de escolas deve ser, de acordo com o documento legal, alvo de uma articulação coerente entre os serviços competentes do Ministério da Educação e Ciência, as escolas e os municípios. Procura-se enfatizar o agrupamento de escolas referido nas formalizações anteriores, contudo são alargados e clarificados os critérios para a constituição dos agrupamentos, sendo estes a construção de percursos escolares coerentes e integrados, a articulação curricular entre níveis e ciclos educativos, a eficácia e eficiência da gestão dos recursos humanos, pedagógicos e materiais, a proximidade geográfica e a dimensão equilibrada e racional.

¹¹ Despacho n.º5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, de 26 de Abril, referente ao aprofundamento dos processos de reordenamento da rede escolar, nomeadamente à conclusão do processo de constituição dos agrupamentos de escolas.

Ainda são introduzidas pelo documento como novidades, a garantia que se pretende que nenhum estabelecimento de educação pré-escolar fique isolado e as exceções de estabelecimentos de educação que não são orientados para o processo de agrupamentos de escolas ainda que o possam integrar se pretenderem, sendo estes:

Escolas integradas nos territórios educativos de intervenção prioritária;

b) Escolas profissionais públicas;

c) Escolas de ensino artístico;

d) Escolas cujo projeto educativo preveja a prestação de serviços educativos permanentes em estabelecimentos prisionais;

e) Escolas com contrato de autonomia.

Procurava-se através destas orientações que este processo de reorganização da rede escolar se encontrasse concluído até ao final do ano letivo 2013/2014, e segundo Viana (2013), verifica-se que a conclusão do processo de constituição de agrupamentos de escolas já se encontra alcançada.

Neste sentido é importante estudar como ocorreu este processo de constituição e como ainda funcionam estas novas unidades que são os agrupamentos de escolas, nos seus diferentes contextos, focando como a intervenção autárquica se destacou e destaca num determinado contexto.

Importa ainda salientar que não se procura verificar se estes processos derivam de uma lógica centralista. Lima (2011), através de uma análise de um corpus de trabalhos, salienta que estes conferem “(...) maior relevo à crítica da lógica racionalizadora-centralizadora, por esta ter sido considerada predominante na maioria dos estudos empíricos” (p.102). Por seu turno, Flores (2004) refere que: “(...) neste processo de constituição dos agrupamentos, sobressaiu mais a lógica centralista da administração procurando regular as práticas sócio-educativas das escolas, a qual se revestiu de

características de reforço da sua influência e autoridade sobre as escolas” (p.125). Achámos preferível verificar não a lógica político-administrativa que se lhes encontra associada, mas antes como foi absorvida esta nova configuração de agrupamentos de escolas pelos diferentes atores e como esses mesmos atores se posicionam em relação ao seu funcionamento, indo ao encontro do que afirma Simões (2004) quando esclarece que:

“Os agrupamentos de escolas, como modelo organizativo, não encerrarão em si mesmos as soluções ou obstruções da “qualidade educativa”, e o princípio de “rede” que se lhe aplica, tanto pode ser tolhedor, se se sobrepujerem as preocupações burocráticas e gerencialistas, mesmo que à sombra de práticas da democracia representativa e da modernização administrativa, como pode ser libertadora e vivificadora, se a multiplicação das interdependências convocar e estimular mais fluxos comunicativos” (p.212).

Em suma, como é possível verificar até ao surgimento destas novas unidades orgânicas que são os agrupamentos de escolas, ocorrem várias formalizações que conduziram a uma adaptação a diferentes contextos por diferentes atores presentes nesses mesmos contextos, importando assim verificar qual a forma que assumiu concretamente essa configuração e que perspectivas tem os atores nesse contexto acerca da mesma, enquadrando-se assim a política pública de reordenamento da rede escolar na perspectiva da ação pública, com o intuito de colocar o enfoque nos atores autárquicos, e no papel desempenhado pelos mesmos na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

A Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar à Luz da Perspetiva da Ação Pública

Com a pretensão de valorizar as perspetivas dos diferentes atores envolvidos e perante o reconhecimento da possibilidade de intervenção de outros atores que não se encontrem associados na administração central, na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, assume-se a política pública de reordenamento da rede escolar à luz da perspetiva da ação pública.

Segundo Delvaux (2007), a ação pública é um termo que surge no âmbito da literatura francesa, configurando uma perspetiva que aceita a importância de múltiplos atores a intervir em diferentes níveis e diferentes áreas, em detrimento da tradicional visão centralista que equaciona apenas a ação da figura de Estado, permitindo assim um grau de compreensão mais efetivo da complexidade das realidades. Sendo que Foutoura (2008), classifica ainda o campo referente à ação pública:

“(...)um campo vasto: abarca o que está antes da decisão, a elaboração das agendas a partir das expectativas e exigências da população, a antecipação e a gestão das mobilizações que os projectos suscitem; inclui a activação de redes de actores que constroem a configuração decisional, formal ou informal, e o desenvolvimento de fases sucessivas de um processo, feito de interdependências, em diferentes níveis institucionais” (p.6).

A opção pela condução desta investigação de acordo com a perspetiva da ação pública no que se refere à política pública de reordenamento da rede escolar, mais concretamente no que diz respeito aos agrupamentos de escolas, permite assumir a relativização do papel das figuras de estado em detrimento de instâncias mais operacionais e locais, que se tenha consciência não apenas das instituições, mas de uma grande variedade de atores públicos e privados, e ainda ao invés de uma visão linearmente vertical se promova uma visão mais horizontal e circular no sentido de destacar a

importância de outros atores. Esta relativização do papel dos atores associados à Administração Central, deriva da mobilização da perspectiva da ação pública, segundo Viseu (2012), não procura renegar nem excluir o papel das orientações centrais, mas sim equacionar a ação de outros intervenientes na conceção e implementação das políticas públicas, encontrando-se em concordância com esta exploração da política pública de reordenamento da rede escolar, da qual são parte integrante a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Como esclarece Cruz (2007), acerca da processualização da ação pública, a sua não redução a jusante das regras produzidas a montante pela Administração Central, equaciona uma multiplicidade de atores, evidenciando que as regras surgem de discussões, negociações entre esses mesmos atores que se encontram situados entre diferentes escalas e níveis. Em específico, no que diz respeito aos agrupamentos de escolas no âmbito da política pública de agrupamento de escolas, formulada pela orientação legal do Despacho n.º 5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, de 26 de Abril, produzida a jusante se associarmos ao referido anteriormente, importa ainda esclarecer a posição, ação e perspectivas de diferentes atores com enfoque nos atores autárquicos para esclarecer as regras dos atores a montante, procurando verificar as discrepâncias entre estes dois cenários através dos seis elementos que, de acordo com Delvaux (2007), se procuram identificar, encontrando-se estes de alguma forma interligados:

- O número e a variedade de atores envolvidos;
- A natureza dos atores envolvidos;
- As relações entre os diferentes atores;
- A influência da decisão política;
- A natureza não linear do processo envolvente na ação pública;

- A natureza fragmentada e flexível da ação pública.

Neste sentido, a procura por analisar a política pública de reordenamento da rede escolar mais concretamente os agrupamentos de escolas, consoante a ação dos atores envolvidos, identificando particularmente a intervenção dos atores autárquicos, os elementos enunciados anteriormente com base em Delvaux (2007) permitem criar os pontos de interesse para o esclarecimento de determinado contexto.

Ainda segundo este autor, esta perspetiva apresenta-se como bastante útil num país como a França, que tem um longo historial de poder centralizado, apresentando possibilidades desconhecidas até ao seu emprego, um cenário semelhante à situação portuguesa, sendo necessário constatar que as políticas públicas não se resumem à ação da Administração Central. Contudo de acordo com Viseu (2012), perante essa mesma constatação, importa reconhecer o modo como as autoridades governamentais e centrais tentam influenciar determinada política pública através da produção normativa, esclarecendo ainda: *“As orientações normativas não traduzem a realidade social, mas são uma componente essencial deste processo, pelos constrangimentos que provocam na ação dos diversos atores envolvidos”* (p.30).

A orientação normativa apresenta-se assim como geral a todas as realidades no contexto nacional, e apesar de não traduzir a realidade social é importante de ser considerada, nesse sentido enquadra-se todas as formalizações anteriormente referidas no contexto nacional, como base para a exploração de um contexto de intervenção autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, isto é como procurou se adaptar as orientações expressas no Despacho n.º 5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, de 26 de Abril, e ainda das formalizações anteriores referente aos agrupamentos de escolas, à sua realidade,

clarificando as intervenções dos atores envolvidos através da mobilização desta perspectiva que as enfatiza, que é a ação pública.

Desta forma considerar-se-á a importância da ação da administração central na política pública de reordenamento da rede escolar onde se enquadram os agrupamentos de escolas. No entanto, é necessário ter em conta as restantes formas de ação que não associadas à Administração Central, em concordância com o referido por com Lascoumes e Le Galès (2007a), que apresentam duas razões favoráveis a esse argumento: *“Em primeiro lugar, pela existência de várias escalas de ação espacial que funcionam como fontes de influência e que ultrapassam os contextos nacionais. Em segundo lugar, pela crescente participação de mecanismos de mercado e de parcerias público-privadas”* (Pp. 39-40). Existindo desta forma a possibilidade das razões referidas anteriormente contribuírem para sustentar a perspectiva da ação pública, ainda que o reordenamento da rede escolar possa não ser uma dessas realidade.

Neste sentido justifica-se a mobilização da perspectiva da ação pública para enquadrar outros atores que não o Estado, e ainda para evidenciar em concreto os atores autárquicos, sendo que se considera a abordagem sistemática desta perspectiva a solução mais viável, sendo que Delvaux (2007) a identifica como:

“Adopting an agnostic stance, it identifies the actors and their involvement. The approach catalogues the processes of negotiation and compromise. It identifies the retroactive effect that the implementation process has on policy content. It classifies all of these phenomena by type and form of public intervention. It endorses implementation as a constituent of the political system. This effectively represents a step forward and refers to analytical terms such as collective action, mutually beneficial arrangements, building agreements, and the interdependencies between the actors and issues” (Pp. 64-65).

Procura-se assim, com esta abordagem valorizar a ação de cada um dos atores, no que se refere a dependências ou negociações, clarificando o seu envolvimento, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos e ainda o jogo de normas e conflitos.

Perante esta aproximação a uma abordagem que não se prende com uma visão centralizada das políticas públicas, são identificadas por Delvaux (2007), três ramos que providenciam uma análise de elementos que clarifica a ação pública, sendo estes as redes de ação pública, a governança e a regulação. O autor ainda destaca: “(...) *the concept of regularization is better at taking into account all of the characteristics of public action* (...)” (p.67), associando o conceito de regulação como melhor alternativa para explorar a perspectiva da ação pública, e sendo a selecionada para a presente investigação.

Assim, a clarificação da política pública de reordenamento da rede escolar, no que concerne à intervenção autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, realizada à luz de uma abordagem sistemática da perspectiva da ação pública, mobiliza o conceito de regulação com o intuito de explorar o envolvimento dos atores presentes tanto numa visão horizontal como numa visão vertical, colocando o enfoque nas características da ação dos atores autárquicos.

Mobilização da Regulação para Explorar um Contexto de Ação Pública

No âmbito da exploração de um assumido contexto de ação pública, isto é a política pública de reordenamento da rede escolar, pretende-se mobilizar o conceito de regulação, clarificando assim o envolvimento e a posição dos atores presentes na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

A opção pela mobilização do conceito de regulação revela-se, segundo Delvaux (2007), na possibilidade de permitir ao investigador ter em conta que outros mecanismos que não a lei, ou ainda que outros atores não governamentais, contribuem para a evolução de determinado fenómeno. Neste sentido abre-se a possibilidade de no interior dos processos estudados, neste caso a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, evidenciar o que vai além das formalizações legais e normativas enunciadas anteriormente, e ainda que outros atores estão presentes nesses mesmos processos, para assim esclarecer o seu envolvimento ou possibilidade de envolvimento, destacando os atores autárquicos.

Procura-se ainda segundo Delvaux (2007) através da mobilização desta abordagem, ter em conta o efeito de estabilização de determinada realidade, isto é como é que a posição e o envolvimento dos atores presentes, tanto numa lógica vertical ou horizontal, contribuíram no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas. Permite assim, como esclarece Viseu (2012) citando Reynaud (1989), “(...) *evidenciar o confronto entre as normas e as práticas da ação coletiva*” (p. 43), e desta forma revela duas dimensões analíticas importantes de ser focadas. Por um lado, também referido por Viseu (2012), a possibilidade de “(...) *tensão entre as orientações da ação, por vezes contraditórias entre si (...)*” (p.43), que esclarece a incapacidade de prever todos os cenários por parte de quem formula as orientações gerais e a necessidade de uma adaptação por quem procura entrar em concordância com essas mesmas orientações. Por outro lado, numa perspetiva processual em que é possível enquadrar as regras e

orientações, mas também as suas construções e alterações pela mão dos atores envolvidos, assumindo eles um papel formal ou informal, em concordância com o referido por Delvaux (2007) quando afirma que a regulação:

“(...) allows analysts to study rules and their stabilizing effect, but also the process of constructing, and therefore of changing, those rules. It also allows the inclusion of non-vertical and non-linear creation processes. The rules are not only formal rules handed down by hierarchy or a political authority. Informal rules are also included, which can be formulated by all parties”
(p.77).

Neste sentido a regulação apresenta-se como uma opção analítica que permitirá esclarecer diversos aspetos, nomeadamente o efeito de estabilização das regras e orientações num determinado contexto, as lógicas que se encontram inerentes aos atores presentes nesse mesmo contexto, e os constrangimentos e contribuições das regras e orientações colocados aos atores envolvidos.

Clarificação do Conceito de Regulação em Educação

A crescente complexidade dos subsistemas sociais, neste caso concreto do sistema educativo, obrigou de acordo com Barroso (2004), o Estado a repartir as funções referentes à educação com outros atores, equacionando, como esclarece Afonso (2003), que uma abordagem centrada no conceito de regulação permite refletir em torno dos modos de ação sobre como se organiza a ação coletiva com o fim de assegurar a provisão da educação.

O conceito de regulação é esclarecido por Barroso (2004), citando Bauby (2002), enquanto resultado:

“(...) do facto de que as regras não podem prever tudo e por isso devem ser interpretadas, postas em causa (numa adaptação perpétua em função das

situações e dos objectivos). A regulação de um grupo social corresponde, assim, às interacções entre os interesses particulares de cada componentes do grupo e o interesse comum ou geral do mesmo” (p.13).

Desta forma podemos assumir a regulação como o ajustamento da ação entre os atores, perante a ação ou a orientação para a ação de outros atores, encontrando-se segundo Afonso (2003) associada a *“estruturas diversificadas de coordenação da acção colectiva e de atribuição de valores que a teoria política e a análise organizacional têm formalizado em dois modelos antagónicos e complementares”* (p.50). Esses modelos de regulação revelam-se antagónicos na sua orientação, variando entre uma disposição vertical, burocrática ou de controlo e uma disposição horizontal, mercantil ou autónoma, sendo que a sua complementaridade remete para o facto de sempre terem coexistido, revelando uma tensão permanente e novamente segundo Afonso (2003) *“(...) com expressão diversificada e variável nas diversas áreas das políticas públicas, e nos contextos históricos concretos”* (p.52), em que a política pública de reordenamento da rede escolar, temática desta investigação, está incluída.

Regulação por base numa orientação vertical

Este modelo de regulação com uma orientação mais burocrática, institucional ou de controlo, é esclarecido por Barroso (2003) citando Maroy e Dupriez (2000), enquanto *“(...) conjunto de acções postas em prática por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as acções e as interacções dos actores sobre os quais detém uma certa autoridade”* (p.38), manifestando-se este modelo de regulação, de acordo novamente com Barroso (2003) na *“(...) intervenção das autoridades públicas para introduzir “regras” ou “constrangimentos” no mercado ou na acção social”* (p.38).

Uma noção de regulação burocrática que se encontra em concordância com o afirmado anteriormente, sendo mais redutora mas em simultâneo mais clara, é

apresentada por Reynaud (2003) que afirma que “(...) *a regulação de controlo diz respeito aos processos levados a cabo por um indivíduo ou grupo detentor da capacidade para intervir ou controlar a atividade de outros*” (p.105).

No que se refere ao contexto português, o aumento da complexidade e da diversidade do sistema educativo, oriunda da alteração da forma de governo das escolas e do aumento de autonomia das mesmas, remete para uma regulação de controlo que segundo Barroso (2011), procura “(...) *preservar a essência do poder e da autoridade do Estado e dos seus sistemas de controlo*” (p.43).

Contudo esta visão institucional, burocrática ou de controlo da regulação é como refere Barroso (2003) “(...) *reduzidora do complexo processo de múltiplas regulações a que está submetido o sistema educativo (da parte dos professores, das famílias, dos media e dos outros actores sociais) (...)*” (p.39), evidenciando que o efeito procurado por este tipo de regulações pode não corresponder à realidade. Neste sentido torna-se necessário estudar outro modelo de regulação, que como referido anteriormente se apresenta como complementar ao referido.

Importa neste sentido, esclarecer que as formalizações legais enunciadas anteriormente, no que se refere ao reordenamento da rede escolar, perçecionadas enquanto ações de regulação institucional, de controlo ou burocráticas, podem não traduzir a realidade concreta dos agrupamentos de escolas, tornando-se necessário abordar o modelo referente à regulação autónoma.

Regulação por Base numa Orientação Horizontal

O modelo de regulação autónoma corresponde segundo Reynaud (2003), a “(...) *processos através dos quais um indivíduo ou grupo conquista margens de autonomia em relação a um sistema de relações hierarquizado ou de regulação de controlo*” (p.106), revelando a necessidade esclarecida por Barroso (2003), de não ter em

conta apenas a produção de regras, sejam elas normas, injunções, constrangimentos, entre outros designados para a orientação do funcionamento do sistema educativo, mas também o ajustamento da diversidade de ações dos atores presentes em determinada realidade. Nesse sentido a regulação da educação, é um processo que “(...) *resulta mais da regulação das regulações, do que do controlo directo da aplicação de uma regra sobre a acção dos «regulados»*” (pp.39-40).

Encontra-se ainda em conformidade com o referido por Barroso (2005), quando estabelece este tipo de regulação enquanto “(...) *um processo activo de produção de «regras de jogo» (Reynaud 1997) que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos, etc.) que orientam o funcionamento do sistema mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras*” (p.731), reforçando o alargamento da perceção além da definição de regras ou normas e evidenciando a necessidade de interpretar a ação de múltiplos atores presentes no contexto que se encontra em conformidade com a perspectiva da ação pública. Também Afonso (2006), citado por Pinhal (2012) esclarece esta tipologia de regulação como “*um modelo horizontal e difuso fundado em mecanismo de ajustamento mútuo, resultante dos exercícios multilaterais de influência e de poder, incluindo a negociação (Lindblom), de que as forças do mercado são o exemplo mais significativo dada a pluralidade de actores que aí estão envolvidos*” (p.74), associando com maior ênfase a conformidade com os autores anteriores e revelando a concordância com a perspectiva da ação pública.

Assim para a exploração dos dispositivos reguladores que contribuem para a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, torna-se necessário verificar além da aplicação linear de orientações visíveis nas formalizações referidas anteriormente em relação à política pública de reordenamento da rede escolar, procurando enquadrar as

perspetivas de diferentes atores numa determinada realidade de reordenamento da rede escolar. Destes dispositivos importa focar os referentes à intervenção autárquica, verificando qual o seu papel concreto nas interações com os restantes, podendo assim aferir as suas contribuições.

Importância da Regulação na Investigação

O estudo da regulação assume uma importância necessária para evidenciar a ação e perspetivas de diferentes atores ou estruturas, sendo possível através desse estudo verificar segundo Barroso (2005) citando Diebolt (2001), o conjunto de mecanismos que asseguram o desenvolvimento do sistema educativo através dos seus processos de reprodução e transformação.

Desta forma, procura-se esclarecer os diferentes aspetos da regulação, ou seja, os mecanismos de coordenação, a natureza das normas presentes e os recursos mobilizados em função dos atores, de acordo com Delvaux (2007), na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas da realidade abordada, enquadrando-se assim no estudo da política pública de reordenamento da rede escolar.

O estudo da função de regulação permite assim no âmbito do sistema educativo, como esclarece Barroso (2005), mobilizar atenções para identificar perturbações, analisar e tratar as informações relativas a um estado de desequilíbrio e transmitir um conjunto de ordens coerentes a um ou vários órgãos executores.

Intervenção Autárquica

Segundo Pinhal (2012), *“não pode dizer-se que os municípios emergem agora como entidades novas na definição e concretização de políticas públicas”*, fazendo eles parte da memória coletiva dos portugueses desde o princípio da nacionalidade. O território português já se encontrava totalmente organizado e coberto por concelhos no final do século XIV, dispondo os órgãos municipais existentes, de atribuições e competências.

Desta forma, constituíam-se órgãos políticos que operam em correspondência com as necessidades da população das localidades e que se apresentam como instâncias mais próximas às suas populações. Atualmente, como faz alusão Pinhal (2012), estes órgãos são *“(...) eleitos por sufrágio directo e universal de eleitores da sua área de influência (...)”*, demonstrando a sua preocupação em satisfazer no âmbito das exigências e padrões nacionais as diferentes necessidades das diferentes populações que habitam a nossa nação.

No entanto as autarquias locais nem sempre se viram munidas de atribuições e competências necessárias para o efeito que impulsiona a sua criação, sendo que na globalidade se revela uma evolução com períodos que impuseram limitações e períodos que permitiram o alargamento das referidas.

A primeira grande incidência legislativa no que se refere à intervenção autárquica remete para a implementação da república e para a constituição de 1911. De acordo com Pinhal (2009), as Câmaras Municipais viram reconhecida formalmente a sua existência, desdobrando-se pelo Senado Municipal e pela Comissão Executiva. O Senado Municipal, apresentava-se como uma assembleia deliberativa e a Comissão Executiva, eleita pelo Senado Municipal, sendo o seu funcionamento permanente e tendo competências para lidar com os assuntos correntes. No entanto o centralismo estatal no que respeita às atribuições e competências manteve-se pela mão do administrador do concelho que era nomeado pelo Estado para esse fim.

No caso das Juntas de Freguesia, ganham o seu reconhecimento legislativo na Lei nº.88/1913, de 7 de Agosto¹², enquadradas como segundas autarquias locais e de âmbito territorial menor. No que respeita aos municípios, evidencia ainda este documento legislativo, segundo Pinhal (2009) um:

“(...)conjunto importante de atribuições e competências próprias em áreas como a construção e a reparação de estradas, ruas e caminhos, o abastecimento de água e a fruição comum de pastos e o apoio a estabelecimentos de educação e ensino. Eram despesas obrigatórias das câmaras entre outras, as relativas à construção, reparação e conservação dos paços do concelho dos tribunais de primeira instância, de pontes, ruas e estradas municipais, e as relativas aos cemitérios, às vacinações, à polícia e segurança municipais e à instrução primária” (pp.8-9).

A orientação para o centralismo de atribuições e competências parece intensificar-se ainda mais com a entrada no período do Estado Novo em 1926, o que as condicionou por serem percecionadas como extensões da figura de Estado. Como elucida Pinhal (2009), a Constituição de 1933 classificava as autarquias como províncias, municípios e freguesias, mas apenas as juntas de freguesia eram submetidas a processo de eleição, contudo apenas por alguns chefes de família. As províncias seriam mais tarde substituídas, como autarquias, pelos distritos, os quais, ainda mais tarde, também perderiam o estatuto de autarquia.

Com a democratização do Estado Português em 1974 e o crescimento demográfico e económico nas zonas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, a ação das autarquias torna-se cada vez mais relevante em diferentes vertentes, sendo que se começa

¹² Lei nº.88/1913, de 7 de Agosto, referente à clarificação das atribuições e competências dos órgãos autárquicos na sequência da 1.ª República Portuguesa.

a verificar cada vez mais tendências de orientações para a descentralização de atribuições e competências.

Tendo em conta a sua evolução importa tomar consciência que uma intervenção autárquica cada vez mais presente e frequente não será alheia a problemas e dificuldades, tal como as suas potencialidades são algo a ter em conta, porque como refere Pinhal (2012):

“Eles, os municípios, são a rede mais capacitada para conceber, lançar, coordenar e animar políticas públicas ao nível local, que contemplem a intervenção do Estado e se adequem às aspirações e necessidades particulares dos seus territórios” (p.2).

Desta forma, tendo em conta o desenvolvimento da intervenção autárquica, importa situar a sua evolução específica em torno da provisão de educação às suas populações, identificar as principais competências em matéria de educação, clarificar a sua relevância no reordenamento da rede escolar e explorar outros trabalhos académicos que enquadrem a intervenção autárquica em relação à educação, mais concretamente em matéria relativa a agrupamento de escolas.

A exploração da evolução da intervenção autárquica no que se refere à provisão da educação permite esclarecer o crescente panorama de ação dos órgãos autárquicos na área educacional, referindo-se os momentos e as formalizações que permitiram atingir o estado atual deste tipo de intervenção. No que se refere à identificação das suas principais competências, permite equacionar uma compreensão clara da sua margem de ação atual, correspondendo ainda a formalização legal que a sustenta. Relativamente à clarificação da relevância da intervenção autárquica na rede escolar, permite uma aproximação para evidenciar as suas contribuições e constrangimentos no que se refere a agrupamentos de escolas. Em relação à exploração de outros trabalhos académicos que realizem uma

aproximação às temáticas abordadas, permite situar esta investigação no panorama da investigação educacional.

Em suma, a exploração do tema da intervenção autárquica, mais concretamente na sua vertente educacional, permite conhecer as principais competências dos órgãos autárquicos nessa mesma vertente e ainda verificar a sua relevância nos processos de constituição e funcionamento da rede escolar, mais concretamente no caso dos agrupamentos de escolas.

Evolução da Intervenção Autárquica na Provisão da Educação

A intervenção autárquica no que se refere à provisão da educação apesar de sempre estar presente na sociedade conheceu diferentes períodos de formalizações, registando-se uma crescente orientação para que os órgãos autárquicos tenham uma presença mais efetiva no que se refere à tomada de decisão e provisão da educação.

De acordo com Pinhal (2009), antes mesmo da expulsão da companhia de Jesus e reformulação dos estudos menores pelo Marquês de Pombal, que os municípios já demonstravam preocupação com a educação, realizando pagamentos aos jesuítas para educar as suas crianças e incitando à criação das escolas de ler, contar e escrever.

A expulsão dos jesuítas e reformulação dos estudos menores por parte de Marquês de Pombal, obrigou a enveredar pelo centralismo estatal remetido para a educação, fundando assim a tradição centralista na provisão da educação portuguesa.

No entanto essas orientações centralistas foram sendo mitigadas durante alguns períodos, sendo que a aprovação da constituição política da revolução liberal de 1820, já incutia nas câmaras municipais a obrigação de cuidar das escolas de primeiras letras e outros estabelecimentos de ensino pagos com dinheiros públicos.

Ainda são de destacar as iniciativas fora do quadro institucional e formal pela mão dos chamados “brasileiros”, isto é, os emigrantes retornados, como o Conde de Ferreira,

evidenciados por Felgueiras (2009:37) citada por Pinhal (2009), enquanto impulsionadores de uma ação filantrópica que procura garantir o acesso à educação como direito à população em geral, e que no final do século XIX, tiveram um papel preponderante na ação educativa nos municípios, através dos seus contributos. Envereda-se assim por uma educação que se orienta pela via popular ao invés de se prender, com a dependência de uma estrutura central.

Outros períodos que destacam tal realidade de fragmentação da tradição centralista na provisão da educação, são as reformas de Rodrigues Sampaio de 1878 e as modificações e os esforços descentralizadores da 1.^a República, que destacam a importância político-administrativa dos municípios.

Durante o período da primeira república, as competências de apoio às escolas viram-se reforçadas de acordo com a Lei n.º88/1913, de 7 de Agosto, já referida anteriormente, que proporcionou às autarquias em matéria educativa, uma maior margem de ação e gestão financeira.

Relativamente ao período do regime ditatorial do Estado Novo, em matéria de competências educacionais voltou-se a enquadrar o centralismo nas orientações estatais, clarificando Pinhal (2009), que nesse período, os municípios eram fundamentalmente responsáveis apenas pela construção, conservação e manutenção das escolas primárias, dispondo ainda de uma carência de meios para esses fins.

No entanto as orientações democráticas posteriores a 1974 viriam a optar por orientações divergentes e dar-se-ia início a um período de formalizações que configuram a margem de ação das autarquias no que se refere à provisão da educação, incrementando as suas atribuições e competências.

Aprova-se em 1977, a lei das finanças locais (Lei n.º1/77, de 6 de Janeiro), estando na origem da criação do Fundo de Equilíbrio Financeiro possibilitando maior margem de

manobra à intervenção autárquica no que se refere à provisão de vários bens e serviços públicos, designadamente a educação. O sistema público de educação pré-escolar envolve as autarquias segundo a Lei n.º5/77, de 1 de Fevereiro e o Decreto-Lei 542/79, de 31 de Dezembro, e o combate ao analfabetismo também constitui uma das orientações para envolver as autarquias ainda que seja uma iniciativa facultativa pela parte das mesmas, segundo a Lei n.º3/79, de 10 de Janeiro.

Na década de 80, seriam definidos em concreto os contornos legais da intervenção municipal em matéria educativa, de acordo com a legislação que constituiu o “pacote autárquico” então aprovado. Isto é, o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março que esclareceu as competências das Câmaras Municipais, sendo-lhes atribuídas as responsabilidades pela construção e equipamento de estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico, da ação social escolar e dos transportes escolares, da criação de equipamentos para a educação de adultos e da organização de atividades de tempos livres da juventude escolar, e o Decreto-lei n.º 100/84, de 29 de Março que fixou o regime de funcionamento das autarquias. Ainda no interior da década de 80, a Lei de Bases do Sistema Educativo não acrescenta nada no que se refere à intervenção autárquica em matéria de educação, apresentando apenas breves referências às disposições legais anteriores, mas promove neste âmbito a possibilidade de intervenção autárquica em atividades de educação pré-escolar, educação especial e formação profissional.

Entre finais da década de 80 e inícios da década de 90, surgem várias formalizações que procuraram de acordo com Pinhal (2012) estender o que se entende por participação autárquica, promovendo a sua inclusão nos conselhos pedagógicos de escolas de 2º e 3º Ciclo (Despacho 8/SERE/89), nos conselhos de gestão dos fundos de manutenção e conservação das escolas (Decreto-Lei nº357/88, de 13 de Outubro) e nos conselhos de escola (Decreto-Lei 172/91 de 10 de Maio).

Com o aparecimento de um quadro favorável à descentralização e territorialização das políticas públicas, existe um certo reforço da responsabilidade dos municípios em relação à organização do sistema educativo pré-escolar, de acordo com a Lei nº.5/97, de 10 de Fevereiro.¹³

No âmbito do Decreto-Lei n.º115A/98, de 4 de Maio que configurou o novo regime de administração, autonomia e gestão dos estabelecimentos de educação pública, as autarquias ganham um papel mais ativo, sendo que as Leis 159/99¹⁴ e 169/99¹⁵, de 14 e 18 de Setembro, respetivamente, ainda estabelecem a criação dos conselhos locais de educação e a elaboração das cartas escolares, demonstrando essa realidade.

No ano de 2003, o panorama das competências e atribuições da intervenção autárquica no que se refere à provisão da educação já se encontrava mais delineado e era possível verificar os contornos em que se enquadrava e as orientações pretendidas, sendo que o Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro¹⁶, tornou claro o quadro das competências e atribuições que desde 1999 se encontrava por realizar devido à falta de coerência organizativa e de verba para o efeito. O Decreto-Lei n.º144/2008, de 28 de Julho, viria a completar o processo de transferência de competências iniciado com a legislação de 1999, regulamentando competências como a gestão do pessoal não docente, a construção e manutenção das escolas públicas de 2.º e 3.º ciclos, e o enriquecimento curricular. Esta regulamentação estendeu o âmbito de intervenção dos municípios para além do que vinha do antecedente, indo ao encontro das práticas de alguns municípios que já tinham decidido tomar as “rédeas” destes processos.

¹³ Lei nº.5/97, de 10 de Fevereiro, consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, na sequência da Lei de Bases do Sistema Educativo.

¹⁴ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

¹⁵ Lei nº169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

¹⁶ Decreto-Lei 7/2003, de 15 de Janeiro, referente a concretização da descentralização administrativa.

Em suma, a evolução da intervenção autárquica na provisão da educação conheceu do ponto de vista formal diferentes períodos e apesar de a educação não ter sido um campo privilegiado no passado, ela deve conhecer uma orientação cada vez mais forte, porque como afirma Pinhal (2012) ela “*é condição sine qua non do desenvolvimento social e humano*” e deve ser abordada em todas as instâncias sejam elas centrais ou locais.

Competências Autárquicas em matéria de educação

Atualmente os órgãos autárquicos encontram-se munidos de competências que lhes permitem ter margem de ação considerável no campo educacional, sendo a educação uma das suas principais áreas de atribuições, representando esta possibilidade a oportunidade de ação para vários atores corresponderem às necessidades educativas e escolares do seu território. Tanto no caso dos municípios como no caso das freguesias, ainda que no caso das segundas a perceção seja mais reduzida, esta possibilidade é explorada.

Com base no enunciado por Pinhal (2012), é possível destacar três grupos de competências educacionais municipais: as competências associadas com a conceção e o planeamento do sistema educativo local, as competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços e as competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino. Os quadros seguintes apresentam esses grupos de competências, apresentando ainda a disposição legal que a cada correspondia em 2012. Uma nova legislação sobre as autarquias viria a sair em 2013 (Lei nº 75/2013, de 12, de Setembro, mas não viria a alterar a situação na área da educação. Encontra-se em seguida o primeiro de três quadros referentes a essa informação:

Competências associadas com a concepção e o planejamento do sistema educativo local:
<ul style="list-style-type: none">- Criar os conselhos municipais de educação (lei n.º159/99 e Decreto-Lei nº7/2003);- Elaborar a Carta educativa a integrar nos planos diretores municipais (lei n. 159/99 e Decreto-Lei n.º 7/2003);- Participar no processo de reorganização da rede escolar, designadamente nos processos de criação de agrupamentos de escolas (Resolução do Conselho de Ministros nº. 44/2010);- Participar na concepção das grandes orientações específicas dos estabelecimentos de educação e ensino da área do município, como membro dos respetivos conselhos gerais (Decreto-Lei nº75/2008);- Intervir, como parte, na celebração de contratos de autonomia das escolas (Decreto-Lei nº75/2008).

Quadro 1

Este primeiro grupo de competências, no âmbito desta investigação, apresenta-se como o mais relevante por dois motivos. Por um lado encontram-se em concordância com o pretendido na medida em que do ponto de vista político permite enquadrar a definição em termos estratégicos de um desenvolvimento da educação local. Contudo são práticas que frequentemente se registam enquanto anteriores à própria formalização, como referido anteriormente, dos quais são exemplos as Cartas Educativas ou os Conselhos Municipais da Educação. Por outro lado, é referida uma competência que diz respeito à ação dos municípios na rede escolar, mais concretamente no que se refere a agrupamentos de escolas, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº44/2010, tornando-se assim um ponto essencial para evidenciar a possibilidade de ação dos órgãos autárquicos, neste caso em matéria relativa a agrupamentos de escola.

Contudo, importa ainda esclarecer as outras tipologias de competências com base na classificação de Pinhal (2012), com o intuito de clarificar na sua plenitude as competências municipais educacionais. Em seguida apresentam-se competências que se focam nas estruturas das instalações e no pessoal não docente exclusivamente da educação pré-escolar e do ensino básico:

Competências associadas com a construção e gestão de equipamentos e serviços:
<ul style="list-style-type: none">- Construir, apetrechar e manter os estabelecimentos de educação pré-escolar e as escolas do ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º144/2008) (Competência não universal no que respeita às escolas de 2º e 3º ciclos);- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico (Lei n.º 159/99);- Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º144/2008) (competência não universal).

Quadro 2

Este segundo grupo de competências procura focar aspetos mais relacionados com as infraestruturas e pessoal necessário para a sua operacionalização e manutenção, revelando ainda o enfoque na educação pré-escolar e no ensino básico. Já no que se refere ao último grupo de competências:

Competências associadas com o apoio aos alunos e aos estabelecimentos de educação e ensino:
<ul style="list-style-type: none">- Assegurar os transportes escolares (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º144/2008);- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar (Lei n.º 159/99);- Participar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da ação social escolar (Lei n.º159/99 e Decreto-Lei 144/2008);- Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico (Lei n.º 159/99 e Decreto-Lei n.º144/2008);- Participar no apoio à educação extraescolar (Lei n.º 159/99).

Quadro 3

Este grupo de competências procura enfatizar aspetos que contribuem em grande força para o funcionamento pleno do sistema de educação, indo ainda ao encontro de aspetos de uma educação não formal e do acesso à educação.

Desta forma, no âmbito da intervenção autárquica, são possíveis de identificar um conjunto de competências que conferem a possibilidade de uma certa margem de ação aos órgãos municipais para corresponder às necessidades educacionais das populações residentes nos seus territórios.

No entanto importa ainda clarificar as competências das freguesias, enquadrando-se também no âmbito da intervenção autárquica em educação. Mendes (2011), esclarece esta presença através do que “(...) consta na Lei n.º.159/99, de 14 de Setembro, a educação

é uma das suas atribuições (...)” (p.13), sendo estas instâncias esclarecidas por Bravo e Sá (2000) enquanto “*(...) jurisdições pequenas com reduzidas atribuições próprias , podendo também executar tarefas nelas delegadas pelos municípios respectivos(...)*” (p.44). Estas “jurisdições pequenas” encontram-se são compostas por dois órgãos, a assembleia de freguesia, de cariz deliberativo com competências de orientação, regulamentação e fiscalização, e a junta de freguesia, de natureza executiva, composta por um presidente e respetivos vogais, que procura assegurar a gestão dos assuntos permanentes.

As competências educacionais desta instância de intervenção autárquica ganham a sua expressão legal na Lei nº. 169/99 de 18 de setembro, e nas alterações introduzidas pela lei nº. 5-A/2002 de 11 de Setembro, revelando-se, de acordo com Mendes (2011), em:

- “- Fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar;*
- Apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra;*
- Prestar a outras entidades públicas toda a colaboração que lhe for solicitada designadamente em matéria de estatística, desenvolvimento, educação, saúde, acção social, cultura e, em geral, em tudo o que respeite ao bem estar das populações”* (p.14).

Em suma, a clarificação destas competências permite compreender a margem de ação em educação destas instâncias que são os órgãos autárquicos, com o intuito de clarificar o seu envolvimento na constituição e funcionamento dos agrupamentos de

escola no âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar, tornando-se necessário argumentar acerca da sua relevância em relação aos restantes atores.

Relevância da intervenção autárquica para o reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas

No âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar, a qual já foi identificada enquanto espaço de ação pública, a intervenção autárquica adquire uma certa relevância no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, evidente na sua ação, ainda que não seja diretamente dirigida para esse fim e no ajustamento dessa mesma ação perante a realidade das orientações da administração central.

Para os atores que compõem a intervenção autárquica, a legislação procurou de certa forma a sua envolvência nos processos de constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas, ainda que segundo Roque (2006), no seu estudo aos websites das Câmaras Municipais, tenha verificado que é uma orientação pouco referida nesses sites. Apenas Aveiro, Beja, Estarreja, Cantanhede e Sines tinham clarificado então por esta via, a sua linha de ação para com os agrupamentos de escolas, contudo certamente com as formalizações após o ano de 2006, data deste estudo, e com a crescente preocupação para com o reordenamento da rede escolar é possível que o cenário já não seja o refletido neste estudo, tendo as autarquias acrescido a sua parte ativa, dada a posição privilegiada de proximidade perante as populações e a disposição atual do seu quadro legal de atribuições e competências na área da educação.

Importa assim, ter em conta uma perceção mais alargada da intervenção autárquica perante as instâncias que são os agrupamentos de escolas realizando analiticamente uma separação entre o seu plano formal e o seu plano de ação. No caso do plano formal, podemos esclarecê-lo como a representação da possibilidade de ação do ponto de vista das orientações da administração central. No que se refere ao plano de ação representa a ação contributiva real no qual se revela a posição perante as orientações referidas e como se dispuseram as autarquias para assegurar a constituição e funcionamento dos

agrupamentos de escolas, não podendo ignorar a hipótese de terem ido além ou aquém das orientações e das próprias competências referentes ao reordenamento da rede escolar. Contudo no interior de cada categoria que surge no âmbito desta separação importa verificar que ambas possuem as suas próprias especificidades e enfoques, com o intuito de clarificar a compreensão acerca da intervenção autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Plano Formal

Como referido anteriormente, este assumido plano formal remete para a possibilidade de ação de acordo com o disposto nas orientações legais, isto é de acordo com o quadro legal de atribuições e competências, verificando-se qual a margem de ação que dispõem os atores autárquicos. À luz do estudo da política pública em reordenamento da rede escolar, mais concretamente no que se refere à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas elucida-se para duas correspondências neste plano, por um lado assumem-se orientações que correspondem diretamente à ação perante os agrupamentos de escolas e por outro lado revelam-se orientações que apesar de não incidirem diretamente sobre a constituição e funcionamento destas instâncias, proporcionam condições que impulsionaram e impulsionam tais ocorrências.

Como orientações para a intervenção autárquica que incidem diretamente na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas são identificadas ao nível municipal, a participação do município na criação dos agrupamentos de escolas, através das orientações da Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010 que procuram esclarecer os municípios como parte integrante da constituição dos agrupamentos de escolas, e ainda de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008, a participação dos municípios na definição das grandes orientações específicas dos estabelecimentos de educação e ensino enquanto membros dos conselhos gerais, o que lhes possibilita ter ação no que se

refere a assegurar as linhas orientadoras do funcionamento dos agrupamentos de escolas. Ao nível da freguesia não se identifica no interior das suas competências, orientações que incidam diretamente na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas. No caso das orientações que não incidem diretamente sobre a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas mas que ainda assim são condição para a sua consolidação podemos destacar no interior do quadro de competências do município:

- A **intervenção em contratos de autonomia** de acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2008, sendo que o contrato de autonomia pode ser um fator de exclusão para pertencer a um agrupamento de escolas segundo o Despacho n.º 5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, podendo influir assim de forma indireta para a constituição de agrupamentos de escolas;
- No que se refere à **construção e apetrechamento e manutenção de estabelecimentos de ensino e educação do pré-escolar e 1º ciclo** de acordo com a Lei nº159/99 e o Decreto-Lei 144/2008, sendo estes ciclos de estudo parte integrante dos agrupamentos de escolas, permite ao município alterar a estrutura dos agrupamentos de escolas com o adicionar de novas escolas pela via da construção ou fecho de escolas;
- Em relação à **rede de transportes**, também de acordo com Lei nº159/99 e o Decreto-Lei 144/2008, verifica-se que existe a necessidade de assegurar a provisão para os percursos escolares, sendo um fator que pode influenciar a ação dos agrupamentos de escolas e a consolidar a sua identidade, tendo em conta que a sua eficácia poderá reduzir distâncias;
- As **atividades extra escolares**, também a cargo dos municípios, perante a construção de uma ação conjunta entre escolas, fruto do reordenamento em

agrupamentos de escolas, ganham a possibilidade de uma certa transversalidade tendo em conta a partilha de recursos entre as escolas;

- No que se refere **a gestão dos refeitórios e do pessoal não docentes do ensino pré-escolar e básico encontra-se associada à Câmara Municipal**, sendo associados administrativamente enquanto recursos dispostos para as escolas, a sua mobilização, ou a necessidade de expansão destes mesmos recursos consoante as dimensões dos agrupamentos podem ser um fator que afeta o funcionamento do agrupamento de escolas;

- Segundo Pinhal (2006), a carta educativa é (2006), “(...) *definida como um instrumento municipal de planeamento e ordenamento prospetivo de edifícios e equipamentos educativos a localizar no concelho, de acordo com as ofertas de educação e formação que seja necessário satisfazer, tendo em vista a melhor utilização dos recursos educativos, no quadro do desenvolvimento demográfico e socioeconómico previsto*” (p.109). Através deste documento, referindo-se aos agrupamentos de escolas, introduz-se uma maior inteligibilidade sobre as políticas conduzindo a uma maior compreensão, quiçá, uma maior aceitação (Pinhal, 2012, p.464).

Ainda no âmbito das orientações identificadas como não diretamente incidentes sobre a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, é importante também clarificar o quadro de competências associadas às juntas de freguesias. Ainda que sejam considerados órgãos autárquicos de menor abrangência e com uma aparente ausência nas orientações que incidem diretamente sobre os agrupamentos de escolas, existe a possibilidade a nível administrativo-educativo de terem contribuído de alguma forma para a consolidação dos processos. O seu quadro de competências manifesta-se de acordo com as orientações da Lei nº. 169/99 de 18 de setembro, e nas alterações introduzidas pela Lei

nº. 5-A/2002 de 11 de Setembro, como incluindo o fornecimento de material de limpeza e expediente às escolas de 1º ciclo e estabelecimento de educação pré-escolar, o apoio a atividades de natureza educativa e a colaboração solicitada na área da educação a outras entidades públicas, nomeadamente os Agrupamentos de Escolas ou a Câmara Municipal. Estes são fatores que dado a sua natureza interventiva na provisão da educação e na decisão administrativa do território devem ser considerados enquanto possíveis contributos para a consolidação da constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Em suma, podemos verificar neste plano formal referente à política pública de reordenamento da rede escolar no que concerne à ação dos órgãos autárquicos, a existência de uma dupla dimensão de possibilidade de contribuições, que clarifica não só a ação direta para com os agrupamentos de escolas por parte dos mesmos, mas também a sua ação indireta através da criação de condições.

Plano de ação

No que remete para a categoria analítica do plano de ação, já associado anteriormente à disposição das autarquias na sua ação perante a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, supõe-se que esta ação, consoante a diversidade de contextos, possa assumir duas tendências. Por um lado uma ação concordante com as orientações constantes no plano formal anteriormente descrito, por outro lado uma ação de acordo com um ajustamento entendido como necessário por parte dos atores nesses mesmos contextos visando assegurar a consolidação dos processos.

Em relação à ação concordante por parte das autarquias perante as orientações relativas ao reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas, importa ter em conta na análise a determinada realidade a plenitude do plano formal, tanto as orientações que incidem diretamente como as que incidem indiretamente sobre a constituição e

funcionamento dos agrupamentos, ou seja como todo o quadro de competências das Câmaras Municipais e das Juntas de Freguesias enunciado anteriormente foi refletido na ação destes mesmos órgãos autárquicos. Desta forma é possível verificar em que medida as orientações da administração central são transportadas para as diferentes realidades, evidenciando quais os aspetos do quadro de competências autárquico que contribuíram ou dificultaram a constituição dos agrupamentos de escolas e que ainda contribuem ou dificultam o seu funcionamento.

No que se refere aos ajustamentos da ação por parte dos atores autárquicos perante as orientações referentes ao reordenamento da rede escolar, importa verificar em que medida foram necessárias alterações à sua linha de ação e estrutura de funcionamento para que se consolidassem os processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas. Segundo Pinhal (2012), *“(...) a realidade mostrou que a influência dos órgãos dos municípios foi, em muitos casos, além da lei, tendo-se desenvolvido dinâmicas relevantes e relativamente consistentes a nível local, apesar das dificuldades”* (p.12), entrando-se assim no campo das não competências, definidas por Pinhal (2006), enquanto *“(...) a intervenção dos municípios em actividades fora do seu quadro de competências (...)”* (p.123), esclarecendo ainda que a sua necessidade passa pela *“(...) crescente consciência da importância da área da educação para o desenvolvimento das comunidades locais, por um lado, e a alguma insuficiência do Ministério no exercício das suas competências próprias, por outro”* (p.123).

Desta forma será possível verificar como se adaptaram as realidades autárquicas a esta nova configuração, identificando os atores presentes no processo, as suas posições em relação aos agrupamentos de escolas e em que aspetos ou momentos a sua ação educacional sofreu uma alteração, podendo até ter ido como já referido além das orientações da administração central.

Percepção da Possibilidade de Contribuição das Autarquias para a Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas

No panorama em que se configuraram estas novas unidades que são os agrupamentos de escolas, tanto ao nível do seu já concluído processo de constituição como no que se refere ao seu funcionamento podemos verificar que existe uma possibilidade de envolvimento por parte dos órgãos autárquicos nos processos se tivermos em conta quer o plano formal como o plano de ação referidos anteriormente. Encontrando-se tal realidade em concordância com o enunciado por Pinhal (2012) em que *“há notícias de muitos projetos concretos pensados e desenvolvidos conjuntamente por autarquias e escolas (...)”* (p.13), revelando que as autarquias e as escolas procuram uma ação conjunta para assegurar as necessidades das suas populações.

Certamente que a opção por uma rede escolar com base nas unidades que são os agrupamentos de escolas não partiu das instâncias municipais e como afirma Lima (2011) encontram-se associados a um novo escalão da administração centralizada, se tivermos em conta a evolução das orientações em relação à temática dos agrupamentos de escolas, podemos verificar uma passagem por diferentes orientações, entre as quais destacamos de acordo com Pinhal e Viseu (2001) o *Decreto-Lei n.º 115A/98 “(...)atribui a iniciativa e a condução do processo de constituição de agrupamentos de escolas aos directores regionais de educação que, para o efeito, devem ouvir os municípios respetivos (...)”* (p.32) , assim os associando à abertura inicial do processo de agrupamentos, que ainda que fosse conduzida pelas estruturas desconcentradas da administração central tinha em conta o parecer do município. Ainda importa ter em conta outra modificação das orientações também ela referida por Pinhal e Viseu (2001), quando referem o decreto regulamentador desta matéria (*Decreto Regulamentar n.º12/2000, de 29 de Agosto*), o qual *“ (...) viria a estabelecer a possibilidade de também as escolas e os municípios poderem tomar a iniciativa de criação de agrupamentos”* (p.32), esclarecendo uma

abertura para outras estruturas que não integram a administração central terem capacidade de constituir agrupamentos de escolas. Na mais recente disposição formal que configura os agrupamentos de escolas, o Despacho n.º 5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, já existe uma certa obrigação para a conclusão do processo de constituição dos agrupamentos de escolas, apesar das referidas exceções. Desta forma é importante ter em conta que as tendências em relação à tomada de decisão neste processo que foi a constituição de agrupamento de escolas foram variando, contudo com o intuito de adquirir uma visão mais ampla da realidade dos agrupamentos de escolas, mais concretamente para clarificar as contribuições da ação autárquica para consolidar esta realidade de associação de escolas, torna-se necessário abranger um campo mais vasto que a elaboração de orientações, procurando identificar os atores presentes, a evolução das lógicas de ação e ainda outras condições que tenham impulsionado esta realidade.

Existem evidências que os atores autárquicos procuraram envolver-se nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, se tivermos em conta o estudo realizado por Flores (2004), em que associa a constituição de agrupamentos a “(...) *um processo iminentemente hierárquico onde prevaleceu a lógica da imposição administrativa e também uma imposição política local/autárquica, em detrimento de uma dinâmica dos actores locais. Mais concretamente, a autarquia assumiu a liderança de todo o processo de constituição do agrupamento (...)*” (p.133). Assim se demonstra que não se tratou de uma mera transposição das orientações da administração central para a realidade da gestão escolar, sendo que a administração local também teve a sua ação, apesar de o autor descrever uma realidade onde apenas foram tidas em conta perspetivas administrativas tanto de instâncias centrais como de instâncias locais, sendo que as instâncias locais foram meramente os executores das orientações da Administração

Central. Contudo não podemos deixar de lado a consciencialização desta realidade estudada por Flores (2004), em que os atores autárquicos, embora executores das orientações da administração central, tenham de facto aberto a possibilidade para a sua envolvimento, mesmo enquanto executores. Essa execução no interior do quadro que lhes é permitido pode assumir uma forma de contribuírem ativa e eficazmente para o processo, em concordância com a possibilidade referida por Lopes e Sanches (2004):

“(...) ultrapassando em muito uma função meramente instrumental ao serviço do Estado regulador e recentralizador, seria crucial que a acção das autarquias se guindasse a uma função contributiva em termos de construção participada de um sistema educativo local democrático mais pluralista e inclusivo. A constituição do agrupamento de escolas, entendida como expressão da política local de educação, poderia tornar-se uma oportunidade para atingir estas finalidades” (p.17).

Este relato de um estudo realizado por Lopes e Sanches (2004), revela como os municípios, apesar de executores das orientações da administração central, podem construir no interior deste mesmo quadro as suas próprias orientações e valorizar os aspetos da gestão escolar que pretendem. Isso pode ir até mais além quando procuram envolver outros quadros de orientações, facultando aos órgãos autárquicos a oportunidade de construir um sistema educativo local mais democrático e participado, tentando envolver as escolas e outros interessados, e segundo esta lógica procura-se integrar esta realidade plural e inclusiva segundo uma perspectiva analítica de ação pública. Esta noção de Lopes e Sanches (2004) encontra-se ainda em conformidade com o referido anteriormente por Simões (2004) quando refere que os agrupamentos de escolas revelam princípios que tanto podem ser tolhedores como libertadores para um determinada realidade.

Desta forma podemos verificar que existe uma forte possibilidade de as autarquias terem uma função contributiva para a consolidação da constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, se tivermos em conta a sua relação de proximidade para com as populações e a sua relação de colaboração, referida anteriormente por Pinhal (2012), quando revela as evidências de projetos conjuntos, ainda para mais quando são instâncias que procuram partilhar recursos, seja a nível de pessoal ou seja a nível de infraestruturas, entre outros, como se pode verificar nas disposições legais que dizem respeito às competências autárquicas relativas à educação. Se tivermos ainda em conta a presença dos representantes autárquicos nos órgãos colegiais de administração escolar, podemos verificar o seu interesse em colaborar com as escolas na sua gestão, como referem Barroso e Carvalho (2009):

“No que se refere à gestão das escolas, estas transformações vão no sentido de, por um lado, reforçar a autonomia das escolas e, simultaneamente, abri-las ao escrutínio público e ao controlo social da comunidade envolvente. Isto é feito, nomeadamente, através da participação de representantes autárquicos, comunitários e parentais em órgãos colegiais de administração escolar (...)” (p.126).

Solidifica-se assim a possibilidade de apresentarem uma função contributiva e inclusiva de acordo com uma perspetiva da ação pública para a constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas.

Sendo assim, perante a perceção da possibilidade de assumir as instâncias de intervenção autárquica enquanto parte ativa na contribuição para a consolidação destas realidades de associação entre escolas que são os agrupamentos de escolas, apesar de percecionados enquanto executores das orientações da administração central no que se refere ao reordenamento da rede escolar, como dá a entender Lima (2011), é necessário

perceber quais as orientações que estes órgãos tomaram no âmbito dessas mesmas orientações, podendo até “fugir” ao estabelecido nas mesmas, sendo importante identificar os atores que estiveram presentes nos processos, a sua posição em relação a estes mesmos processos, que aspetos ainda se apresentam como constrangimentos a estas novas unidades orgânicas e quais os recursos mobilizados para estes reordenamento da rede.

CAPÍTULO II – DISPOSITIVO METODOLÓGICO

Apresentação da Investigação

Esta investigação procura explorar a política pública de reordenamento da rede escolar, mais concretamente no que se refere a uma nova disposição da associação entre as escolas, onde se procurou uma organização em unidades orgânicas denominadas de agrupamentos de escolas. Enfatizando esta política pública em educação enquanto contexto de ação pública, assume-se a ação de outros atores, que não apenas os associados à Administração Central, no processo de definição e implementação.

Entende-se desta forma que a ação conjunta do Estado e dos atores envolvidos resultou na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas nos diferentes contextos. Esta ação conjunta de orientações burocráticas e ajustamentos da ação é associada a dois modos de regulação em educação, por um lado, um modo de orientação vertical, do topo para a base, uma orientação burocrática, e por outro lado, um modo de orientação mais horizontal, funcionando muito pela via do ajustamento, uma orientação mais autónoma.

Procura-se assim explorar as perspetivas dos atores presentes num determinado contexto, permitindo desta forma identificar os atores envolvidos no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, destacando os atores relativos à intervenção autárquica. Sendo assim acredita-se que será possível compreender como foi a sua posição e participação nesses processos, perante os restantes e conhecer a sua ação para consolidar esta realidade de reordenamento da rede escolar, mais concretamente na interpretação que fazem do que lhes é permitido pelo seu quadro de competências e os ajustamentos necessários à sua ação para assegurar estes processos na área da educação.

Esta investigação permitirá assim, evidenciar como perante as orientações da administração central, os atores autárquicos construíram as suas próprias orientações e dinâmicas locais em colaboração com outros atores presentes, incluindo a administração central para assegurar estes processos, salientando a sua posição de concordância ou não

com a estratégia definida verticalmente e que aspetos procuraram paralelamente desenvolver em concordância com esta nova configuração de agrupamentos de escolas, levando assim a colocar-se enquanto questão de partida para o estudo:

Como se caracteriza a participação dos atores autárquicos no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas?

Justificação

Perante a evolução das orientações referentes à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, verifica-se uma realidade onde se tem vindo a construir uma representação social da disposição da rede escolar em Portugal, que exige aos atores presentes na área da educação um cenário de ajustamento da sua ação e estruturas em diversos níveis e instâncias. Enquanto instâncias administrativas mais próximas das necessidades das populações, apresentam-se as autarquias que detêm competências educacionais que envolvem a sua participação quer de forma direta, quer de forma indireta para a consolidação deste reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas.

No âmbito de um quadro de orientações nacionais, importa ter em conta que existem diferentes lógicas de ação ao nível local, dependentes das necessidades do território local referidas anteriormente. Isto quando transportado para a política pública de reordenamento da rede escolar, permite evidenciar que apesar da diretriz geral nacional para a execução de um modelo de associação de escolas com a configuração dos agrupamentos de escolas, existem diversas formas de apropriação local, dos quais as autarquias tiveram parte ativa com a sua ação, sendo pela aceitação da estratégia dos agrupamentos de escolas como mais viável para atender as necessidades educativas das suas populações e se limitar a reproduzir o referido nas orientações das formalizações referentes a este tópico, ou pela compreensão de que esta nova realidade pode trazer

vantagens e desenvolver dinâmicas locais da área da educação que permitirão às autarquias assumir um papel cada vez mais autónomo no que se refere à educação.

Desta forma importa compreender que existe uma dupla vertente que altera a forma de produção dos agrupamentos de escolas por parte das autarquias e outros atores envolvidos e que esta nova configuração também ela altera a ação das autarquias, pelas suas especificidades e exigências, revelando-se completas novas lógicas de ação e influências em relação a outros aspetos, como carta educativa, pessoal não escolar, etc

Em suma, através da exploração de uma realidade autárquica, importa assumir um contexto de ação pública, para valorizar as perspetivas de vários atores na consolidação destes aspetos da política pública em reordenamento da rede escolar, que são os agrupamentos de escolas, e verificar as posições assumidas por diferentes atores em relação aos processos, as suas intervenções, que outros aspetos foram alterados por esta nova configuração em relação à realidade autárquica e como foi alterada esta realidade por esses aspetos.

Objeto de Estudo

O objeto de estudo desta investigação remete para o concelho de Cascais, mais concretamente para o cruzamento entre duas realidades que se inserem neste âmbito, sendo elas a intervenção autárquica e a rede escolar. Desta forma pretende-se evidenciar a realidade do território do concelho de Cascais, revelando os seus aspetos específicos que permitam caraterizar e esclarecer as instâncias autárquicas e os agrupamentos de escolas.

O concelho de Cascais existe formalmente desde 1370, mas com os seus limites definidos desde 1383 segundo Henriques (2014), encontrando-se situado no distrito de Lisboa, tem uma superfície de 97 km² e uma população residente de 208.418, segundo a base de dados da Pordata, sendo que a população escolar matriculada representa 37.640

alunos, dos quais se encontram inscritos no ensino público aproximadamente 26.316, revelando um peso significativo do sector privado na educação neste concelho.

Após uma recente reorganização administrativa do território das freguesias, de acordo com a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, atualmente o município de Cascais encontra-se subdividido administrativamente em quatro freguesias sendo elas:

- Alcabideche
- Cascais e Estoril
- Carcavelos e Parede
- S. Domingos de Rana

Desta forma assume-se uma realidade de órgãos autárquicos com uma assembleia e câmara municipais e quatro assembleias e juntas de freguesia, sendo a câmara e as juntas responsáveis por gerir os seus territórios procurando de acordo com a missão da Câmara Municipal no que se refere à educação, a promoção e qualificação do sistema educativo/formativo do Concelho, para cumprirem um mesmo objetivo, contribuir para a qualificação das práticas pedagógicas, promover o sucesso escolar e a equidade nas oportunidades de educação/ formação.

Em relação à rede escolar do concelho de Cascais podemos verificar atualmente ao abrigo do Despacho n.º5634-F/2012 do gabinete do secretário do Estado, do ensino e da administração educacional, de 26 de Abril, que existem 12 agrupamentos de escolas a abranger o concelho, congregando na sua totalidade 69 estabelecimento de educação, associados da seguinte forma:

Agrupamento de Escolas	Composição
Agrupamentos de Escolas da Alapraia	Escola Básica Alapraia Escola Básica Areias Escola Básica Bicesse nº 1 Escola Básica Caparide Escola Básica Manique

	Escola Básica São Pedro do Estoril Jardim-de-Infância Bicesse
Agrupamento de Escolas de Alcabideche	Escola Básica Alcabideche Escola Básica Alcabideche nº 2 Escola Básica Alcoitão nº 1 Escola Básica Alcoitão nº 2 Escola Básica Alcoitão nº 3 Escola Básica Alto da Peça Jardim-de-Infância Alcabideche Jardim-de-Infância Alcoitão
Agrupamento de Escolas Alvide	Escola Básica Alvide Escola Básica Cascais nº 4 Escola Básica e Secundária Alvide Escola Básica Professor Manuel Gaião
Agrupamento de Escolas Carcavelos	Escola Básica Arneiro Escola Básica Carcavelos nº 1 Escola Básica e Secundária Carcavelos Escola Básica Lombos Escola Básica Rebelva Escola Básica Sassoeiros Jardim-de-Infância Carcavelos
Agrupamento de Escolas Cascais	Escola Básica Aldeia do Juso nº 1 Escola Básica Areia - Guincho Escola Básica Cascais Escola Básica Torre Escola Secundária Cascais Jardim-de-Infância Birre nº 1 Jardim-de-Infância Torre
Agrupamento de Escolas de Cidadela	Escola Básica Birre nº 2 Escola Básica e Secundária Cidadela Escola Básica José Jorge Letria Escola Básica Malveira da Serra Jardim-de-Infância Murches
Agrupamento de Escolas Frei Gonçalo de Azevedo	Escola Básica Abóboda nº 1 Escola Básica Abóboda nº 2 Escola Básica e Secundária Frei Gonçalo de Azevedo Escola Básica Rómulo de Carvalho Escola Básica Tires nº 2 Escola Básica Trajouce
Agrupamento de Escolas Ibn Mucana	Escola Básica Amoreira nº 2 Escola Básica e Secundária Ibn Mucana Escola Básica Fausto Cardoso de Figueiredo Escola Básica Fernando José dos Santos Escola Básica Raul Lino
Agrupamento de Escolas Matilde Rosa Araújo	Escola Básica António Torrado Escola Básica e Secundária Matilde Rosa Araújo Escola Básica Murtal nº 2 Escola Básica Padre Agostinho da Silva Escola Básica Parede nº 4 Escola Básica São Domingos de Rana nº 1

	Escola Básica Tires
Agrupamento de Escolas Parede	Escola Básica Murtal Escola Básica Parede nº 2 Escola Básica Santo António Escola Básica São Domingos de Rana nº 2 Escola Secundária Fernando Lopes Graça Jardim-de-Infância Parede
Agrupamento de Escolas São João do Estoril	Escola Básica Galiza nº 1 Escola Básica Galiza nº 3 Escola Básica São João do Estoril Escola Básica São João do Estoril nº 1 Escola Secundária São João do Estoril
Agrupamento de escolas Aquilino Ribeiro	Escola Básica de Talaíde Escola Salesiana de Manique

Quadro 4

Estamos assim perante uma rede escolar composta por agrupamentos de natureza e dimensão variável. O agrupamento de escolas de maior dimensão, em termos de número de estabelecimentos de educação, com 8 estabelecimentos de educação, remete para o agrupamento de escolas de Alcabideche, enquanto o agrupamento de escolas de menor dimensão, com 2 estabelecimentos de educação, é o agrupamento de escolas Aquilino Ribeiro. Regista-se como tendência mais frequente os agrupamentos de escolas disporem entre 6 e 7 estabelecimento de educação. Verifica-se ainda a presença de 8 jardins-de-infância, 51 escolas básicas algumas integrando a educação pré-escolar na sua estrutura, 4 escolas secundárias e 6 escolas que aglomeram tanto o ensino básico como secundário. Importa referir analisando a composição dos agrupamentos de escolas que existem agrupamentos de escola com inexistência direta de articulação com o ensino secundário, não integrando nenhum estabelecimento de ensino dessa tipologia. Todos os agrupamentos de escolas dispõem de articulação com a educação pré-escolar.

Em suma, enquanto objeto de estudo desta investigação, é colocado o enfoque no concelho de Cascais, com o intuito de explorar em concreto a intervenção autárquica na rede escolar, sendo que se está perante uma realidade que dispõe de 5 autarquias e 12

agrupamentos de escolas, procurando verificar de que forma estas instâncias autárquicas se envolveram na constituição e atual funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Eixos de Análise e Questões da Investigação

No âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar, mais concretamente no que se refere à intervenção autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, apresentam-se em seguida os eixos de análise e respetivas questões de investigação em correspondência com os mesmos.

O primeiro eixo de análise remete para a pretensão de caraterizar a rede escolar e a evolução dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais, compreendendo as perspetivas acerca desta nova realidade de agrupamentos de escolas e as suas potencialidades.

Eixo de Análise 1	Questões de Pesquisa
Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais	<ul style="list-style-type: none">- Como se carateriza a rede escolar do concelho de Cascais?- Como evoluíram os agrupamentos de escolas no interior da rede de escolas do concelho de Cascais?- Quais os atuais desafios em relação à rede escolar?- Quais os atores que participaram nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais?- Qual a posição dos atores envolvidos na realidade escolar do concelho de Cascais perante a configuração dos agrupamentos de escolas?- Quais são as potencialidades da atual configuração de associação de escolas?

Quadro 5

Em relação a um segundo eixo de análise referente aos modos de regulação associados aos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais pretende-se verificar como se dispôs a ação das estruturas centrais e perceber como perante a evolução das orientações governamentais e da administração central revelaram ajustamento da ação dos atores envolvidos na realidade concelhia.

Eixo de Análise 2	Questões de Pesquisa
Modos de Regulação na Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais	<ul style="list-style-type: none"> - Como se caracterizaram os processos político-administrativos que estão na origem da constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas? - Como é percecionada pelos atores envolvidos na rede escolar do concelho de Cascais, a ação da administração central referente aos agrupamentos de escolas? - Quais foram os ajustamentos necessários à ação dos atores envolvidos na realidade educativa de Cascais para consolidar uma configuração de agrupamentos de escolas?

Quadro 6

O terceiro eixo de análise refere-se à intervenção autárquica nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, mais concretamente na tentativa de explorar as relações entre os atores autárquicos e agrupamentos de escolas, e identificar os contributos dos órgãos autárquicos, evidenciando possíveis não competências, para além de esclarecer a presença dos agrupamentos de escolas dos agrupamentos de escolas.

Eixo de Análise 3	Questões de Pesquisa
Intervenção Autárquica nos Processos de Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas	<ul style="list-style-type: none"> - Como se caracteriza a relação entre os órgãos autárquicos e os agrupamentos de escolas no concelho de Cascais? - De que forma a evolução das orientações referentes aos agrupamentos de escolas afetou o quadro de competências das autarquias no concelho de Cascais? - Quais foram as alterações necessárias à ação educativa das autarquias no concelho de Cascais, perante este modelo de associação de escolas que se refere a agrupamentos de escolas? - Quais foram os principais recursos mobilizados pelos atores autárquicos no concelho de Cascais para assegurar a consolidação desta realidade de associação de escolas que são os agrupamentos de escolas? - Em que medida se encontram evidentes os agrupamentos de escolas na carta educativa do concelho de Cascais? - No que se refere aos agrupamentos de escolas, existiu necessidade de recorrer a uma ação pela via das “não competências”?

Quadro 7

Em suma, através destes eixos de análise é possível abordar uma exploração à política pública de reordenamento da rede escolar num contexto local, interpretando as perspetivas dos atores envolvidos nessa mesma realidade, com o intuito de verificar a

relevância dos agrupamentos de escolas na estratégia assumida para a educação do território e ainda destacar a ação dos atores autárquicos perante estas novas instâncias.

Metodologia de Investigação

Em termos metodológicos, procurou-se construir um dispositivo com base numa orientação por um tipo de investigação incidente na investigação naturalista de abordagem qualitativa, explorando ainda uma estratégia de estudo de caso.

Tendo em conta a natureza do objeto de estudo, optou-se por focar as perspetivas dos atores envolvidos em ambas as realidades anteriormente descritas com o intuito de clarificar numa primeira instância em que medida se pode de facto associar a política pública de reordenamento da rede escolar a um contexto de ação pública e numa segunda instância para caracterizar a ação dos órgãos autárquicos na rede escolar, mais concretamente para com os agrupamentos de escolas. Recorre-se ainda a documentos que permitem evidenciar certos aspetos que clarificam estas novas instâncias e a sua relevância no interior do quadro da ação autárquica no que se refere à provisão da educação.

Desta forma para recolha de informação relativa às perspetivas dos atores envolvidos nos processos recorre-se à técnica da entrevista, e para a informação presente nos documentos mobiliza-se a técnica da pesquisa arquivística.

Em relação ao tratamento da informação recolhida, procurou-se enquadrar a especificidade de quando se trata de informação qualitativa, evidenciando uma avaliação da qualidade dos dados e descrevendo o processo de tratamento dos dados onde se focou a organização dos dados, a sua categorização pela via da associação e a produção de um texto interpretativo.

Tipo de Investigação

O tipo de investigação como referido anteriormente é de de teor naturalista, permitindo assim de acordo com Afonso (2005), realizar um estudo descritivo de situações concretas com uma lógica argumentativa para sustentar a interpretação de determinada realidade. Sendo assim procurar-se-á descrever a situação da constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas argumentando com as perspetivas de atores referentes à intervenção autárquica neste aspeto da política de reordenamento da rede escolar interpretando a realidade do concelho de Cascais.

Importa ainda destacar que esta investigação toma como enfoque uma abordagem qualitativa, tendo em conta o enfoque nas perspetivas dos atores envolvidos na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas na realidade do concelho de Cascais. A investigação que procura esta tipologia de abordagem, segundo Bogdan e Biklen (1994), procura uma valorização do ambiente natural como fonte direta de dados, que o investigador seja o principal instrumento de recolha organização e análise dos dados, e que esses dados sejam descritivos em forma de palavras, e sobretudo procura conhecer os significados que os sujeitos da investigação dão aos processos investigados, encontrando-se em total conformidade com o pretendido de ser investigado, nestes caso perspetivas de atores.

Utiliza-se assim uma abordagem qualitativa centrada num posicionamento epistemológico interpretativo, que recolhe a sua informação através das perspetivas dos atores locais e da pesquisa arquivística, configurando assim uma estrutura de estudo de caso como mais viável para o desenvolvimento da investigação.

Estratégia de Investigação

Perante o objeto de estudo que se revela na realidade da intervenção autárquica para com a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, optou-se pela

realização de um estudo de caso colocando o enfoque no concelho de Cascais. Enquanto estratégia assumida desta investigação podemos clarificar segundo Bassey (1999) citado por Afonso (2005), quando o mesmo refere que se trata de:

“(...) uma pesquisa empírica conduzida numa situação circunscrita de espaço e tempo, ou seja, é singular, centrada em facetas interessantes de uma actividade, programa, instituição ou sistema, em contextos naturais e respeitando as pessoas, com o objectivo de fundamentar juízos e decisões dos práticos, dos decisores políticos ou teóricos que trabalham com esse objectivo, possibilitando a exploração de aspetos relevantes, a formulação e verificação de explicações plausíveis sobre o que se encontrou, a construção de argumentos ou narrativas válidas, ou a sua relação com temas da literatura científica de referência” (idem,p.58) (p.71).

Sendo assim procurou-se, analisar o cruzamento da realidade autárquica e da realidade da rede escolar, procurando caracterizar o contexto de ação das autarquias no que se refere à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, e ainda que como refere Afonso (2005), a finalidade do estudo de caso não seja representar o mundo mas sim o caso, a procura remete para criar um grau de compreensão aprofundado acerca da intervenção destas instância autárquicas para com outras novas instâncias que são os agrupamentos de escolas, ajudando a compreender o destaque da ação dos órgãos autárquicos perante os outros atores envolvidos, as lógicas e orientações subjacentes ao reordenamento da rede escolar, os principais constrangimento e próximos desafios aos processos referidos e como foram influenciados outros aspetos que se referem às competências educacionais das autarquias.

Encontra-se assim em concordância com uma função instrumental do estudo de caso referida por Stake (1994) referido por Afonso (2005), em que:

“(...) a finalidade consiste na compreensão aprofundada de uma questão ou problema, tendo em vista o desenvolvimento ou refinamento de uma teoria ou explicação genérica. Assim o caso em si é secundário; o interesse pelo estudo é externo ao caso” (p.71).

Desta forma pretende-se a exploração do caso do concelho de Cascais para elucidar acerca da questão da intervenção autárquica no que se refere à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, para desenvolver uma caracterização da ação destes órgãos, explorando a posição e perspetivas de atores envolvidos na realidade.

Recolha de Dados

No que se refere à fase que diz respeito à recolha de dados procurou-se a construção de um dispositivo adaptado em duas vertentes, por um lado com incidência direta nas perspetivas dos atores envolvidos nos processos de constituição dos agrupamentos de escolas, pela via da entrevista e por outro lado nos documentos onde se encontram presentes as orientações referentes à educação no território e aos agrupamentos de escolas, através da pesquisa arquivística.

Importa ter em conta que no “transporte” deste dispositivo para a realidade, é muito provável que existam dificuldades na sua aplicação na totalidade, pela impossibilidade de prever todas as variáveis do terreno de recolha de dados, contudo a orientação passa pelo referido por Afonso (2005), em que se operacionaliza o dispositivo: *“(...) de pesquisa previamente definido, adaptando-o às circunstâncias específicas, às vicissitudes e aos percalços da gestão quotidiana do trabalho de campo, reformulando procedimentos e (ou) activando planos de contingência, quando necessário” (p.60).*

Em suma, optou-se por conjugar as técnicas da entrevista e da pesquisa arquivística, focando as suas particularidades que permitem uma recolha de dados qualitativos, e adaptando-as às especificidades dos atores e do contexto. Assim foi possível abranger

determinadas perspetivas e aspetos da realidade do reordenamento escolar em agrupamentos de escolas.

Pesquisa Arquivística

Enquanto técnica de recolha de dados seleccionada para integrar esta investigação, a pesquisa arquivística adquire uma certa relevância, na medida em que se apresenta para sustentar as perspetivas dos atores envolvidos nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

A pesquisa arquivística, segundo Afonso (2005), “(...) *consiste na utilização de informação existente em documentos anteriormente elaborados, com o objectivo de obter dados relevantes para responder às questões de investigação*” (p.88), pretendendo-se assim mobilizar todos os documentos onde se encontrem enunciados aspetos referentes à intervenção autárquica, à rede escolar e aos agrupamentos de escolas, tais como:

- A Carta Educativa do Concelho de Cascais
- Oferta Educativa do Concelho de Cascais
- Cascais : 650 anos de História

Entende-se que a principal vantagem do recurso a esta técnica de recolha de dados, como afirma Afonso (2005), citando Lee (2003), remete para “(...) *poder ser utilizada como metodologia não interferente, isto é, como uma abordagem não reactiva em que os dados são obtidos por processos que não envolvem recolha directa de informação a partir dos sujeitos investigados (...)*” (p. 88), evitando problemas pela presença do investigador, isto é que mudem o seu comportamento.

Esta técnica permitirá assim através da exploração dos documentos referidos anteriormente sustentar factos que constem no discurso dos atores entrevistados.

Entrevista

No que se refere à técnica da entrevista, tendo em conta que se procura dar a conhecer as perspetivas dos atores envolvidos nos processos associados aos agrupamentos de escolas acerca da intervenção autárquica nesses mesmos processos, é possível afirmar que se trata da melhor opção metodológica para este efeito, sendo que através dela é possível aprofundar e clarificar determinados aspetos numa estrutura flexível.

De acordo com Bogdan e Biklen (1994) a entrevista caracteriza-se por ser uma *“conversa intencional, geralmente entre duas pessoas”* (p.54) encontrando-se em concordância com o que refere Afonso (2005), alargando esta definição para uma entrevista que *“(...) consiste numa interação verbal entre o entrevistador e o respondente, em situação de face a face ou por intermédio do telefone”* (p.98), sendo que as entrevistas realizadas na presente investigação procuraram seguir uma orientação semiestruturada obedecendo segundo Afonso (2005):

“(...) a um formato intermédio entre os dois tipos de entrevista anteriores (estruturado e não estruturado). O modelo global é o da entrevista não estruturada, mas os temas tendem a ser mais específicos. Em geral tendem a ser conduzidas a partir de um guião que constitui o instrumento de gestão da entrevista semiestruturada” (p. 99).

Desta forma pretende-se abordar enquanto temas mais específicos determinadas categorias, dependendo do entrevistado, recorrendo a guiões diferentes para cada entrevistado, contudo que coloquem o enfoque na política pública de reordenamento da rede escolar, nas lógicas de ação inerentes aos agrupamentos de escolas, e no papel da intervenção autárquica na educação e para com os agrupamentos de escolas, obedecendo à estrutura dos eixos de análise e às questões de pesquisa do projeto de investigação, como refere Afonso (2005), adiantando ainda que a estrutura do guião:

“(...) tem uma carácter matricial, em que a substância da entrevista é organizada por objectivos, questões e itens ou tópicos. A cada objetivo corresponde uma ou mais questões. A cada tópico corresponde vários itens ou tópicos que serão utilizados na gestão do discurso do entrevistado em relação a cada pergunta” (p.99).

Perante o objeto de estudo enunciado, o cruzamento da realidade autárquica com a realidade da rede escolar, procurou-se recolher perspetivas de diferentes órgãos e instâncias, inicialmente com o objetivo de realizar seis entrevistas. Este número devido a disponibilidade por parte dos entrevistados teve de ser reduzido para cinco, no entanto procurou-se clarificar a perspetiva de dois diretores de agrupamentos de escolas, uma de um diretor de agrupamento de escolas numa região com características urbanas, outra de um diretor de escolas de uma região com características rurais, de um presidente de junta de freguesia, de um técnico da Câmara Municipal que lide com questões relacionadas com a rede escolar e de um ex-autarca que esteve presente na condução do processo de constituição de agrupamentos de escolas. A opção por um ex-autarca, e não pelo atual autarca da área da educação, remete para o facto de o ex-autarca ter acompanhado o processo de constituição de agrupamentos de escolas e o atual autarca apenas se encontrar recentemente no cargo, sendo pouco provável que esteja familiarizado com os processos em estudo, de acordo com o sugerido pelo técnico da Câmara Municipal. Em relação aos diretores dos agrupamentos de escolas procura-se explorar a sua visão enquanto parte integrante dos agrupamentos de escolas, para identificar os atores envolvidos nos processos, as lógicas de ação evidentes, os constrangimentos à consolidação do agrupamento de escolas, os desafios dos agrupamentos de escolas e clarificar a ação dos atores autárquicos do seu ponto de vista. Relativamente à perspetiva do presidente da junta de freguesia, importa ter em conta enquanto possibilidade de atividade na área da

educação de uma instância autárquica de menor abrangência e que tem uma posição acerca desta nova organização, podendo também revelar um certo nível de envolvimento nos processos associados aos agrupamentos de escolas. Em relação ao Técnico da Câmara Municipal, pretende-se apurar uma visão do trabalho autárquico para com a rede escolar, compreendendo de que forma os agrupamentos de escola afetaram a ação educativa da Câmara Municipal, e quais são os desafios e constrangimentos nesse aspeto da ação autárquica. No que toca ao ex-autarca, procurava-se elucidar para uma visão política do reordenamento em agrupamentos de escolas, conhecendo a posição do autarca que esteve encarregue da área da educação no momento da constituição dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais, identificando ainda outros aspetos relevantes como a ação do Estado, a presença destas novas instâncias na carta educativa do concelho, entre outros.

Desta forma através da técnica da entrevista, mobilizando guiões diferentes para cada um dos entrevistados, procura-se conhecer as suas posições acerca da política pública de reordenamento da rede escolar e caracterizar a intervenção autárquica perante a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

Tratamento e Análise de Dados

Para o tratamento e análise dos dados recolhidos, importa ter em conta como já referido anteriormente a sua natureza, enquanto dados qualitativos, porque segundo Afonso (2005):

“(...) o tratamento da informação qualitativa é um processo muito mais ambíguo, moroso e reflexivo, que se concretiza numa lógica de crescimento e aperfeiçoamento. A formatação do dispositivo não é prévia ao tratamento dos dados. Pelo contrário constrói-se e consolida-se à medida que os dados vão ser organizados e trabalhados no processo analítico e interpretativo”
(p.118).

Sendo assim os dados enquanto foram recolhidos eram mobilizados no caso dos documentos para uma produção de texto que os explicita e no caso das perspectivas dos atores presentes nos discursos transcritos e posteriormente emparelhados em grelhas de categorização para que seja possível a realização de uma triangulação de dados. Como refere Afonso (2005), a triangulação “(...) envolve a avaliação do material empírico recolhido e da plausibilidade do discurso interpretativo produzido pelo investigador, através da utilização de diversas estratégias e procedimentos” (p.112).

Desta forma torna-se necessário o cruzamento entre os dados recolhidos numa dupla vertente, por um lado dos dados de respetiva técnica, documentos com documentos e discurso com discurso, por outro lado, posteriormente entre o resultado desses cruzamentos, em que relaciona o cruzamento dos documentos com o cruzamento do discurso. Dos múltiplos cruzamentos realizados anteriormente resulta a produção de um texto interpretativo que procura gerar resposta às questões de pesquisa e à problemática da investigação.

Importa ainda esclarecer que existe a preocupação por uma avaliação da qualidade dos dados recolhidos, seguindo as orientações do referido por Afonso (2005), quando afirma que “(...) a sua relevância no contexto de design da investigação, centra-se em três critérios: fidedignidade, validade e representatividade” (p.112), procurando ter em conta estes critérios no processo de seleção e categorização de dados mobilizados para tratamento de dados. A fidedignidade traduz a garantia da informação ter sido efetivamente recolhida e não fabricada, a validade dos dados remete para a sua pertinência em relação ao questionamento da realidade empírica e a representatividade refere-se à garantia que os sujeitos selecionados representam o conjunto dos sujeitos e dos contextos a que a pesquisa diz respeito.

Em suma através da triangulação entre os dados recolhidos pelas técnicas da entrevista e da pesquisa arquivística, sempre orientando para o respeito dos critérios da fidedignidade, validade e representatividade, procura-se produzir um texto interpretativo que caracterize a ação dos órgãos autárquicos nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

CAPÍTULO III – O CASO DE CASCAIS

Caraterização da Ação Autárquica em Relação à Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas

Com o intuito de caraterizar a ação dos órgãos autárquicos no concelho de Cascais perante um reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas, recorre-se aos discursos recolhidos dos atores locais, que estiveram envolvidos no processo de constituição e ainda se encontram envolvidos no processo de funcionamento dessas mesmas instâncias, e aos documentos abordados para aprofundar alguns aspetos mencionados no cruzamento entre a realidade da rede escolar e a realidade autárquica.

Procurou-se ainda como referido anteriormente alinhar esse discurso e informação recolhida dos documentos de forma interpretativa com os eixos de análise da investigação respondendo às respetivas questões de pesquisa, sendo que à semelhança da estrutura dos eixos de análise se pretende evidenciar no interior da política pública de reordenamento da rede escolar, as especificidades da realidade do concelho de Cascais, os modos de regulação associados à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais e a intervenção autárquica na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais.

Reordenamento da Rede Escolar em Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais

A rede escolar de Cascais, de acordo com o documento “Oferta Educativa de Cascais”, dispõe de 69 estabelecimento de educação organizados em 12 agrupamentos de escolas, integrando todos os ciclos e níveis de ensino do ensino público, dispondo também de ensino profissional, unidades de especialização e ensino articulado. Esta rede escolar carateriza-se assim por ser composta por agrupamentos de natureza e dimensão variável, sendo que variam entre 8 estabelecimento de educação no caso do agrupamento de escolas de Alcabideche e 2 estabelecimento de educação no caso do agrupamento de escolas Aquilino Ribeiro, registando-se como mais frequente os agrupamentos de escolas

dispõem entre 6 e 7 estabelecimento de educação. Verifica-se ainda a presença de 8 jardins-de-infância, 51 escolas básicas nas quais é frequente integrar o ensino pré-escolar na sua estrutura, 4 escolas secundárias e 6 escolas que incluem tanto o ensino básico como secundário. Importa referir, analisando a composição geral dos agrupamentos de escolas, que há uma inexistência direta de articulação com o ensino secundário em alguns casos, não integrando nenhum estabelecimento de ensino dessa tipologia e todos os agrupamentos de escolas dispõem de articulação com a educação pré-escolar, ainda que em alguns casos seja integrado no ensino básico.

Contudo, esta rede escolar apresenta duas fragilidades de diferente natureza identificadas pelos discursos da Ex-autarca e do Técnico da Câmara Municipal. A primeira, revela uma rede que se apresenta desadequada em relação ao paradigma atual e que é fortemente ameaçada pela situação da natalidade:

“(...) a principal preocupação é que nós temos uma rede de escolas que se encontra desadequada para o número da natalidade mas não está desadequada para outras coisas, nós continuamos a ter meninos a entrar e tivemos um investimento que gerou uma rede grande, agora a rede escolar está definida para um tipo de escola que já não se adapta, falta incluir a parte prática, e o ensino profissional, e surgem todas as vantagens de trabalhar na parte prática, eu acho que a escola que está neste momento a lutar para ter alunos, para construir o seu corpo discente, e a escola tem de mudar o paradigma de como leciona, e abrir caminho para a prática e a investigação no terreno (...)” (Ex-autarca).

No caso do segundo discurso, revela-se a preocupação com a concorrência do ensino privado, onde os seus níveis de atratividade afetam a frequência do público, conduzindo certas escolas do concelho de Cascais a um estado de subaproveitamento:

“(...) rede escolar em Cascais é uma rede atípica a nível nacional, e é uma rede atípica porque nós somos provavelmente a par com o concelho de Lisboa, o concelho do país com maior resposta do privado (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Desta forma, estamos perante uma rede escolar atípica a nível nacional, pela concorrência do ensino privado, que necessita de se adequar à atual realidade social e que deve ter em conta a situação da natalidade, com o intuito de a oferta não se apresentar excessiva em relação à procura, conduzindo ao subaproveitamento. No interior desta rede escolar, os agrupamentos de escolas demonstram uma evolução positiva como referido anteriormente e ainda como refere em concordância o Técnico da Câmara Municipal, quando afirma que:

“(...) temos toda a estrutura de rede já agrupada desde do pré escolar ao secundário, temos dois agrupamentos apenas que terminam no 9ºano, todos os outros vão até ao 12ºano (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Sendo que no discurso da Ex-autarca, é evidente a preocupação por uma rede escolar equilibrada, revelando as orientações para uma distribuição mais eficaz, onde as escolas que se encontram no interior do concelho estavam numa condição de subaproveitamento e com um reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas, foi possíveis criar condições para aumentar a atratividade dessas escolas, como refere:

“(...)há agrupamentos de escolas que conseguem atrair, por estarem mais perto da linha do comboio e que atraem mais alunos do que o interior acima da auto estrada, e um interesse foi utilizar também essas escolas que estão em excelentes condições e com boas direções, para equilibrar a rede e ter uma distribuição mais eficaz (...)” (Ex-autarca).

Revela-se então no interior desta rede escolar, uma evolução positiva dos agrupamentos de escolas, na medida em que toda a estrutura já se encontra agrupada, apesar da inexistência de acesso direto ao ensino secundário em dois casos. Podemos verificar que todos os agrupamentos integram a educação pré-escolar, correspondendo numa quase total concordância com as orientações do Despacho n.º 5634-F/2012, do gabinete do secretário de estado do ensino e da administração escolar, onde se evidência um percurso articulado na escolaridade obrigatória, procurando que a educação pré-escolar não seja “marginalizada”.

Em relação aos atores envolvidos nos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas no concelho de Cascais, de acordo com o discurso dos atores, são identificados a Câmara Municipal, os diretores de escolas, o ministério da educação e a direção regional da educação. Contudo o registo mais presente nos discurso refere-se à Câmara Municipal, sendo evidenciada pelo Técnico da Câmara quando afirma que:

“(...) toda a constituição dos agrupamentos de escolas em Cascais foi construída pela proposta do município (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Esta afirmação do Técnico da Câmara é suportada pelo discurso da Ex-autarca, quando também identifica a Câmara Municipal e os diretores das escolas:

“(...) que a Câmara Municipal e os agentes dessa mudança, os diretores das escolas, foram os principais agentes, porque mesmo que o ministério tivesse tido esse papel em relação aos agrupamentos, tudo isso seria uma confusão da pior espécie, se os agrupamentos não tivessem demonstrado a capacidade de se organizar em Cascais, promovendo esse fator o sucesso através da discussão e negociação acerca da realidade mostrando sempre abertura, permitindo ainda avançar para certas medidas, e eu não tenho dúvida

nenhuma que a Câmara Municipal com a sua componente técnica e os agrupamentos de escolas com o seu trabalho, mostrando o conhecimento do seu território foram os fatores desta mudança e independentemente do governo, dos vereadores e dos presidentes, provou-se que quem está a trabalhar no território, é quem tem o queijo e faca na mão (...)” (Ex-autarca).

Esclarecendo ainda o discurso da ex-autarca sobre a ação dos atores identificados anteriormente:

“(...) os diretores das escolas perceberam, e fizeram a sua gestão de poder lá dentro, e o processo decorreu com a maior das normalidades independentemente da confusão que poderia ter acontecido, e depois temos o corpo técnico da Câmara Municipal, porque tínhamos uma pessoa em cada agrupamento, um rosto da Câmara Municipal em cada agrupamento, e foi fundamental porque bastava precisar e nós estávamos lá para ajudar (...)”
(Ex-autarca).

Contudo no caso do Diretor de Agrupamento de Escola B, este afirma quando questionado acerca dos principais atores envolvidos no processo que:

“(...) estas configurações de agrupamentos, foram feitas nas direções regionais, e nessas direções regionais logicamente que nós estávamos dependentes da Direção Regional de Lisboa, e é essa Direção Regional que através dos seus Técnicos e penso que na altura também foram ouvidos, aliás a vereadora e o presidente da Câmara da altura” (Diretor de Agrupamento de Escolas B).

Evidenciando uma perspetiva contraditória às anteriores, mas que ainda assim identifica que o parecer dos órgãos autárquicos foi relevante, não podendo deixar de afirmar que de acordo com as perceções dos atores entrevistados, a Câmara Municipal foi

o ator que mais se destacou nestes processos. Importa então entender as posições dos diferentes atores, envolvidos na realidade escolar do concelho de Cascais perante uma rede escolar que se compõe de acordo com estas novas instâncias que são os agrupamentos de escolas, permitindo evidenciar desta forma como foram recebidas as orientações referentes aos mesmos. A tendência revela que houve alguma resistência inicial que se foi dissipando com o decorrer dos processos, esclarecendo o Técnico da Câmara que:

“(...) inicialmente não foram propriamente entusiastas, e eu consigo perceber porquê, porque o distanciamento em relação à administração central permite uma ação sem estar sujeito às repressões diretas do território, o que eu valorizo no município foi depois a leitura que fez, do que se obteve e dessa avaliação que se fez, viu que poderia no seu modelo, construir uma resposta mais local, e daí ter tomado iniciativa para constituir agrupamentos (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Evidencia-se assim um desagrado perante as orientações da administração central, contudo apresenta-se um reconhecimento da ação do município por se consciencializar das potencialidades deste reordenamento da rede escolar em agrupamentos de escolas. Segundo a Presidente da Junta de Freguesia, a situação foi semelhante, revelando desconfiança inicial mas que no decorrer também se foi dissipando quando afirma:

“Primeiro estranhei, tive algumas reticências, os agrupamentos de escolas foram entrando passo a passo (...)” (Presidente da Junta de Freguesia).

Relativamente aos Diretores dos agrupamentos de escolas, ambos apresentam uma perspetiva interessante tendo em conta que no caso do Diretor do Agrupamento de Escolas B, são esclarecidas as razões de uma posição inicial negativa, e no caso do Diretor

de Agrupamento de Escolas A, esclarece porque valoriza este modelo de agrupamentos de escolas. Afirma assim o Diretor do Agrupamento de Escolas B, que a resistência apresenta um teor simbólico e que se deve enquadrar esse descontentamento para com os agrupamentos de escolas de acordo com o contexto:

“(...) Acho que isso está perfeitamente neutralizado, essa questão já não se coloca hoje, essas questões políticas têm o seu enquadramento histórico e a sua situação, logicamente que a reação contra ou a oposição, não está tanto por parte de quem agrupou, como é o caso da X, mas de quem foi agrupado, muita dessa resistência mais simbólica do que concreta, fizeram manifestações, envolveram os pais no sentido de não se agruparem (...)”
(Diretor do Agrupamento de Escolas B).

O Diretor do Agrupamento de Escolas A, refere que o agrupamento de escolas representa uma solução com bons resultados devido à verticalização dos programas e um acompanhamento mais próximo do percurso dos alunos, esclarecendo que na sua posição é:

“(...) um acérrimo defensor deste tipo de filosofia, referente aos agrupamentos, no molde em que nós somos agrupamentos, há escolas do pré escolar e 1ºciclo e há uma escola do 5ºano ao 12º ano, em que não há básicas aqui no meio, esse tipo de agrupamentos do meu ponto de vista funcionam muito bem, e os resultados são bons, permite ter muito bons resultados, porque permite uma verticalização dos programas e ao mesmo tempo um acompanhamento, embora a escola sede seja muito grande, tem quase 1800 alunos, portanto é uma escola muito grande, permite que haja um trabalho do 5º ano ao 12º ano mas também as exigências que se fazem ao 1ºciclo têm

muito a haver com a colaboração feita nos restantes ciclos” (Diretor de Agrupamento de Escolas A).

Desta forma, perante a identificação de posições que atualmente se demonstram favoráveis a uma reorganização em agrupamentos de escolas, apesar do desacordo inicial, estas instâncias apresentam atualmente o seu processo de constituição concluído e torna-se relevante esclarecer na perspetiva dos atores entrevistados quais as potencialidades desta tipologia de associação de escolas. O discurso do Técnico da Câmara aponta diversas potencialidades a esta nova realidade de agrupamentos de escolas se tivermos em conta as suas afirmações:

“(...) o principio da responsabilidade pela direção das escolas sobre o percurso escolar dos alunos (...)” (Técnico da Câmara Municipal);

“(...) o agrupamento é responsável por encontrar soluções às dificuldades dos alunos, e para encontrar soluções distintas para diferentes tipos de problemas (...)” (Técnico da Câmara Municipal);

“(...) Em termos administrativos, em termos docentes, está mais positiva, com os mesmos recursos é possível fazer um melhor trabalho, sobretudo recursos humanos (...)” (Técnico da Câmara Municipal);

“(...) se estes modelos [de agrupamentos de escolas] são bons para racionalizar recursos, são, mas este modelo pode causar desperdício de recursos se não houver essa capacidade de liderança (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Portanto são esclarecidas por este ator as vantagens de os órgãos escolares serem responsabilizados pelos percursos escolares e por encontrar as soluções necessárias às realidades dos alunos, permitindo com os mesmos recursos ser mais eficiente e eficaz.

Em relação ao ex-autarca este coloca o enfoque em potencialidades referentes ao autoconhecimento de que a escola toma consciência, à perceção e garantia que fornece aos encarregados de educação que os seus educandos terão um percurso escolar articulado e à possibilidade de poder gerir além de currículos ou percursos escolares, podendo entrar na gestão do território educativo, esclarecendo assim:

“(...) permitiu fazer uma leitura mais rápida e mais interessante, e nos permitiu conhecer melhor a rede do município, mas para mim a grande vantagem foi essa, porque permitiu equilibrar a rede naquela altura apesar de agora esta mingua de alunos ter abalado um pouco, para os encarregados de educação é fantástico porque conhecem a filosofia do agrupamento de escolas dos filhos, para o município permite ter maior conhecimento para resolver os problemas e para os diretores de agrupamentos de escolas, forneceu-lhes uma maior autonomia” (Ex-autarca);

“(...) não só poder gerir os currículos e os percursos escolares, mas acima de tudo gerir território ainda que eu ache que neste momento, porque neste momento o equilíbrio estando quebrado porque é necessário garantir um certo número de alunos e existem escolas com maior atratividade do que outras, mas a grande vantagem que eu vejo é que os alunos começam um percurso, tem vaga nesse percurso e vão fazê-lo, isso é uma vantagem imensa (...)” (Ex-autarca).

No caso da perspetiva da Presidente da Junta de Freguesia em relação às potencialidades desta nova reorganização em agrupamentos de escolas, procura centrar-se na componente familiar, à semelhança da perceção fornecida aos encarregados de educação identificada anteriormente pela ex-autarca, neste sentido é possível esclarecer no seu discurso as seguintes afirmações:

“(...) primeiro em relação à família, a escola conhece a família e conhece logo para um percurso, adquirindo um conhecimento espetacular da família, a relação de proximidade aumenta, fica enorme e eu acho que de facto é uma forma muito boa e ganhamos todos com isso, agora temos todos que ter uma certa calma e dar tempo ao tempo, até porque as coisas tem de se desenvolver e porque estamos a aprender” (Presidente da Junta de Freguesia);

“Olhe o que eu julgo é que se o agrupamento de escolas faz o diagnóstico da família mais cedo consegue dar respostas mais cedo também, por exemplo eu vi isto na escola secundária de carcavelos, procurando na resposta a dar nas férias ir ao encontro de meninos que lá se encontra, porque eu já conheço os meninos e sei que vou ter que ter x atividade, proporcionando assim ter melhores respostas e mais cedo” (Presidente da Junta de Freguesia).

No caso da perspetiva do Diretor de Agrupamentos de Escolas B, as potencialidades remetem para a criação de um sentimento de pertença por parte dos alunos aos agrupamentos de escolas, identificando-se com os mesmos, sendo possível uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos como referido anteriormente pela ex-autarca:

“(...) passagem para um agrupamento maior, cuja sede é uma secundária, o que eu considero é que há uma maior articulação, há possibilidade de fazer uma articulação vertical do currículo e criar aqui laços identitários entre os alunos que frequentam o agrupamento, desde do pré-escolar até ao secundário, depois face aos recursos que nós temos, e nós partilhamos os recursos, nomeadamente a nível de projetos (...)” (Diretor do Agrupamento de Escolas B);

“(...) se vai buscar recursos humanos e “know how” à escola sede, nomeadamente também partilha de professores, por exemplo o inglês do 3º e

4º ano está a ser dado por professores da escola sede (...)” (Diretor do Agrupamento de Escolas B).

Sendo assim é possível esclarecer no entender dos entrevistados enquanto potencialidades desta reorganização da rede escolar em agrupamentos de escolas, a eficácia na gestão de recursos devido à partilha existente e o assumir da responsabilidade por parte da administração da escola por garantir uma resposta à família acerca dos problemas dos alunos, correspondendo a uma forma de assegurar o sucesso escolar e de reduzir o abandono escolar, encontrando-se desta forma em concordância com o pretendido pelas orientações governamentais para esta configuração de associação de escolas.

Contudo apesar das potencialidades que a reorganização de acordo com estas novas instâncias permitiu, na perspetiva do Técnico da Câmara Municipal, existem certas preocupações face ao atual estado da rede escolar, devido à situação de regressão que se apresenta, resultante da quebra demográfica e da situação económica geral portuguesa, como evidencia em:

“(...) a minha maior preocupação neste momento é gerir a quebra demográfica, e alguns graus de incerteza que ela me provoca (...)” (Técnico da Câmara Municipal);

“(...) nós hoje temos um problema diferente, que é como é que eu faço a regressão da rede, sem pôr em causa que num futuro que queremos próximo seja necessário expandi-la (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Neste sentido apresenta-se um novo problema à gestão da rede escolar, na qual na perspetiva da ex-autarca, a orientação para a solução, não passa pelo encerramento de estabelecimentos de educação, devido à situação urbanística:

“(...) fechar as escolas que é uma preocupação cada vez mais presente, é negativo, porque as escolas estão integradas no nosso urbanismo em sítios fantásticos, fechar escolas e retirá-las dos bairros ou vilas é sempre hipotecar o futuro, porque se a escola não estiver lá já não trará crianças e certamente que afetará a natalidade (...)” (Ex-autarca).

Revela-se assim um paradoxo, porque o encerramento de escolas justifica-se com a quebra demográfica, contudo o encerramento das escolas conduzirá ao incremento dessa quebra demográfica, na perspetiva da ex-autarca, porque quando removidas estas instituições a opção pelo alargamento das famílias fica condicionada.

No discurso do Técnico da Câmara Municipal é apresentada uma solução no seu entender viável para a remediar a situação da regressão da rede sem hipotecar o futuro, cenário evidenciado pela ex-autarca, sendo esta:

“(...) no que se refere às escolas abandonadas, estamos a tentar transformá-las em apoio à terceira idade, não alterando a estrutura da própria escola para que daqui a 5, 6 ou 7 anos, seja fácil reverter as instalações caso seja necessário (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Em suma, estamos perante uma rede escolar, se tivermos em conta os discursos recolhidos pela via da entrevista e os documentos que remetem para esta realidade, que dispõe de todos os seus estabelecimentos de educação públicos associados nos 12 agrupamentos de escolas existentes, sofrendo fortemente da concorrência do ensino privado e dispondo de opção pelo ensino profissional. O principal ator identificado no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas foi a Câmara Municipal, sendo que existe uma clara concordância com as orientações referentes à política pública de reordenamento da rede escolar, tendo em conta a perceção que valoriza a responsabilização dos estabelecimentos escolares pelos problemas dos alunos e dos seus

respetivos percursos, e a partilha de recursos, ainda que atualmente seja uma forte preocupação com o encerramento de estabelecimento de educação e com a quebra demográfica subsequente dessa mesma realidade.

Modos de Regulação na Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas no Concelho de Cascais

No que se refere aos modos de regulação associados à constituição e funcionamentos dos agrupamentos de escolas nesta realidade, pretende-se verificar, recorrendo ao discurso dos atores entrevistados e aos documentos abordados, quais os processos político-administrativos, tanto a nível central como local, que orientaram estes processos, a ação da administração central perante estas novas instâncias, com o intuito de clarificar a regulação vertical e quais os ajustamentos necessários à ação educacional dos atores locais, procurando esclarecer uma regulação horizontal.

Se tivermos em conta a evolução das formalizações relativas à associação entre as escolas, podemos identificar as orientações referentes aos agrupamentos de escolas, evidenciando o Técnico da Câmara Municipal, a estratégia que no seu entender foi utilizada:

“(...) eu posso dizer que o 115A/98 não obrigava a constituir agrupamentos, as escolas podiam-se agrupar ou não agrupar, agora que lá estava, estava, e não há nenhum sistema, onde possam coexistir modos diferenciados desse mesmo sistema, não tenhamos ilusões a este respeito, eu posso permitir que o modelo tenha variações, mas eu quando digo que pode ter variações não estou a falar de modelos diferentes (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Desta forma entende-se a formalização inicial, como um passo estratégico para construir uma realidade completa de agrupamentos de escolas, revelando que o

Decreto-Lei 115A/98 se apresentava como um “(...) *expediente tático de uma experiência mais vasta* (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Acrescenta-se ainda numa análise ao discurso deste ator, sendo o único que procura salientar as formalizações referentes à associação de escolas, o destaque para a orientação das formalizações mais atuais, que promovem uma obrigação de constituir os agrupamentos de escolas (ainda que não refira as mais recentes se tivermos em conta o referido anteriormente):

“Os primeiros agrupamentos, sem contar com o [Decreto-Lei n.º] 115A/98, agora em 2007, estes que começaram a ser forçados, surgem numa racionalidade que exigiu utilizar escolas de 12.º ano que se encontravam subaproveitadas, e portanto fizemos isso com a escola secundária de Carcavelos, que em 2007 tinha 400 alunos, hoje a Escola Secundária de Carcavelos tem um número superior a 1500, é a diferença (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Contudo este ator não deixa de revelar que os agrupamentos de escolas, representaram uma solução eficaz na ótica da racionalização, permitindo combater o subaproveitamento de escolas, como o caso do exemplo referido. No entanto torna-se fundamental considerar a ação da administração central no entender dos atores entrevistados, tendo em conta que se apresenta como responsável por formular as orientações referentes aos agrupamentos de escolas. No caso do Técnico da Câmara Municipal, este revela que “(...) *a rede é do ministério da educação, mas nós somos parte interessada e ativa na construção dessas unidades orgânicas* (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Evidencia desta forma que a Câmara Municipal procura estar envolvida no processo de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, esclarecendo que:

“(...) foi um processo de construção, não foi o Ministério da Educação para a Câmara Municipal a dizer, «olhe faça-me lá aí uns mega agrupamentos», e resolvia-se agrupar tudo e depois temos um disparate, não impusemo-nos e dissemos o que devia ser agrupado e não agrupado, e o Ministério da Educação respeitou (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Revela-se assim que no âmbito das orientações formuladas pela administração central, houve necessidade de uma adaptação à realidade do concelho de Cascais, sendo que a Câmara Municipal procurou marcar a sua posição nestes processos referentes à política pública de reordenamento da rede escolar. O Técnico da Câmara Municipal, defende ainda um alargamento das competências nesse sentido para o município porque no seu entender:

“(...) não faz sentido que o ministério da educação vá gerir equipamentos que são da responsabilidade da Câmara (Municipal), ou seja, o ministério da educação faz um despacho onde determina quem entra ou deixa de entrar, ou quem entra primeiro ou depois no pré-escolar, isto não faz sentido, o que faz sentido é que seja o município, o responsável direto dos seus equipamentos e da sua rede, isto para mim é muito claro a nível do pré-escolar e do 1º ciclo, mas também faz sentido que se possa alargar isto aos outros ciclos de ensino, que levanta aqui um problema de competências e responsabilidades (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Em relação à perspetiva da ex-autarca, que identifica anteriormente como responsáveis pelos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos, a Câmara Municipal e os diretores de escolas, evidencia agora que:

“(...) em termos do ministério da educação, não chatearam, foi uma coisa muito interessante, eles acompanharam, sempre que havia alguma questão

íamos falar com eles, mas sempre tiveram uma postura de «está certo»” (Ex-autarca).

Demonstrando uma posição de conformidade pela não intromissão, contudo a autarca revela que pode ainda ter uma ação mais efetiva, porque:

“(...) o que o ministério fez de pior é que prejudicou o desenvolvimento daquilo que são as potencialidades dos agrupamentos de escolas, foi não ter delegado a autonomia, deixou o processo a meio, e este processo é válido com autonomia, porque os contratos de autonomia dão autonomia financeira ridícula e não tem autonomia administrativa, e o agrupamento de escolas quer andar e fica com os pés presos (...)” (Ex-autarca).

Apresenta-se assim uma necessidade para assegurar o funcionamento destas instâncias de associação de escolas que são os agrupamentos de escolas, no sentido financeiro e no sentido administrativo.

Relativamente à perspetiva da diretora de Agrupamento de Escolas B, que anteriormente identificou a Direção Regional da Educação de Lisboa, enquanto ator responsável pela constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, revela que apesar da manifestação inicial contra a obrigação por concretizar a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, as estruturas centrais procuraram envolver-se nos processos numa figura de suporte se tivermos em conta que afirma:

“(...) perante as estruturas centrais, depois de manifestar todo o desagrado das situações, porque nunca é bom, é sempre um salto, é um desafio, houve alguns questionamentos: «porque haveremos de ser os dois e não os outros?», houve todo o apoio por parte das estruturas centrais, nomeadamente, darem os meios, para a comissão administrativa provisória se instalar confortavelmente (...)” (Diretora de Agrupamento de Escolas B).

Contrariamente ao que revela o discurso recolhido da diretora de Agrupamento de Escolas B, no caso do Diretor de Agrupamento de Escolas A, este revela-se em concordância com as perspetivas da ex-Autarca e do Técnico da Câmara Municipal, revelando que as estruturas da administração central:

“Tiveram um papel fundamental, foi na definição, da aí para a frente não existe qualquer tipo (...) pelo contrário, criam mais constrangimentos do que mais influência para as escolas dos agrupamentos puderem funcionar”

(Diretor de Agrupamento de Escolas A).

Apesar de serem os responsáveis pelas orientações referentes aos agrupamentos de escolas, a maioria das perspetivas dos atores, associa a ação da administração central a uma ação passiva em termos práticos, no que se refere à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas. Perante a identificação de certas características da regulação vertical associada aos agrupamentos de escolas, importa verificar os ajustamento necessários à ação dos atores envolvidos na realidade educativa de Cascais, com o intuito de entender as perspetivas dos atores entrevistados sobre a regulação horizontal associada aos agrupamentos de escolas. Nesse sentido recorre-se à perspetiva da Ex-autarca e do Técnico da Câmara Municipal com o intuito de verificar em que sentido foi necessária a intervenção de atores locais, sendo que a Ex-autarca esclarece que:

“(...) foi preciso que a Câmara Municipal mostrasse que estava definitivamente ao lado dos agrupamentos de escolas para que a coisa avançasse, eu estava bastante segura e fazia sentido na minha cabeça isso, e quando mais tarde teve de dar lugar ao secundário foi um bocado complicado, porque já tínhamos algum histórico e trabalho realizado enquanto agrupamento e portanto quando o diretor do agrupamento de 2º ciclo tem de dar lugar ao diretor com sede no secundário também foi muito complicado (...)” (Ex-autarca).

Reforçando ainda a mesma ideia o Técnico da Câmara Municipal, revela que a decisão quanto ao formato da disposição dos agrupamentos de escolas na rede escolar, foi inteiramente decidido pela Câmara Municipal, tendo em conta que refere:

“(...) nós agrupamos o que podemos agrupar e não agrupamos o que não nos deixam ou o que consideramos que não devíamos agrupar, não temos nenhum agrupamento que achamos que não devia estar agrupado, existem casos até que queríamos ir mais além mas se calhar é melhor deixarmos assim (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Desta forma, no interior da Política Pública de Reordenamento da Rede Escolar, mais concretamente no que se refere aos processos de constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, quando se procura associar aos modos de regulação vertical e horizontal, estamos perante uma realidade como é o caso do concelho de Cascais, onde as estruturas da administração central são responsáveis pela definição das medidas referentes aos agrupamentos de escolas, no entanto revelam uma certa ausência dos processos de implementação das medidas, onde apenas funcionaram de forma passiva, fornecendo apenas apoio necessário caso solicitado. Revela-se uma regulação vertical, onde o controlo foi meramente sobre a forma de orientações burocráticas e diretrizes com alguma abertura. No caso de uma regulação mais horizontal, estamos perante uma realidade que procurou apropriar-se dessas orientações, ainda que não tenha poder de veto em relação a uma reorganização em agrupamentos de escolas, tem uma forte ação no que se refere ao formato e implementação destas medidas, que na sua abertura foi possível considerar diversas formas, requerendo um ajustamento dos atores locais, particularmente a Câmara Municipal, para que fosse possível consolidar os processos.

Intervenção Autárquica nos Processos de Constituição e Funcionamento dos Agrupamentos de Escolas

Perante uma realidade anteriormente considerada onde se identificou a Câmara Municipal como um dos principais atores na constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, torna-se necessário caracterizar a relação das instâncias autárquicas para com estas novas instâncias num plano horizontal, e de que forma isso afetou as competências autárquicas em matéria de educação, ou seja, quais foram as alterações desta nova realidade à ação educacional das autarquias, os recursos mobilizados para estes processos, como estão presentes estas estruturas na carta educativa e a possibilidade de ter que recorrer a “não competências”.

No entender dos atores que foram alvo de entrevista no interior desta investigação podemos caracterizar a relação entre instâncias, como bastante positiva na medida em que se demonstra muita confiança de acordo com os atores entrevistados, sendo que no caso do Técnico da Câmara Municipal, afirma existir muita transparência e colaboração quando afirma que:

“(...) nós trabalhamos não para lhe dizer que não podem fazer nada, não é isso, mas trabalhamos em proximidade com as escolas, nós trabalhamos a rede diretamente com elas, se temos que abrir ou fechar escolas, falamos com elas, às vezes condescendemos outras vezes não condescendemos, nós temos de adotar uma relação de confiança com as direções do agrupamentos, nenhuma em específico, mas todas elas, e as questões da rede formativa são muito importantes (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Reforçando ainda a mesma ideia de uma relação positiva e necessária, evidenciando que essa relação pode ser quebrada pelo poder imputado à administração central, que pode condicionar essa colaboração se não for ao encontro do pretendido, se tivermos em conta que afirma:

“(...) fomos criando uma relação de confiança com os agrupamentos que eles sabem que estamos aqui para ajudar, em vez de querer ser o dono da rede. Agora o ministério acaba por ter sempre a última palavra” (Técnico da Câmara Municipal).

Em aparente concordância com a perspectiva do Técnico da Câmara Municipal, apresenta-se a perspectiva da Presidente da Junta de Freguesia, que esclarece:

“Digamos que eu tenho um pacto com os agrupamentos, nomeadamente para com aquele com quem mantenho uma relação há mais tempo, nós estamos cá para nos ajudar, e as coisas estão escritas o que compete a cada um, a eles a nível pedagógico e a nós colocar escolas em bom estado, que nas férias os meninos também tenham atividades por aí fora, mas vamos supor que eu agora preciso fazer uma atividade e não tenho material para essa atividade, eu bato à porta do agrupamento e peço, ou seja aqui não há uma divisão ou um armário fechado, não há isto, há sim, partilha e isto só se consegue com uma ótima negociação e partilhando as soluções e os problemas” (Presidente da Junta de Freguesia).

Evidenciando a partilha de recursos com os agrupamentos de escolas na sua área de abrangência, numa relação de cooperação mútua, procuram uma realidade onde os objetivos de ambas as instâncias sejam alcançados, revelando o Diretor de Agrupamento de Escolas A estar em conformidade com ambas as perspectivas autárquicas, que se apresentam como principais instâncias de suporte para assegurar o funcionamento, referindo:

“Para além das pessoas da escola e dos funcionários, tem muito a ver com a Freguesia, que é o nosso parceiro mais direto e a Câmara Municipal de Cascais, temos uma boa parceria com estas duas instituições para além de

outras parcerias que tem ajudado muito ao funcionamento da escola, nomeadamente o centro de saúde da Parede, a proteção de menores, a escola segura, têm sido parceiros fundamentais no bom funcionamento do agrupamento de escolas” (Diretor Agrupamento de Escola A).

Assumindo-se a existência de uma relação positiva, sem atritos de ordem maior entre estas instâncias, importa clarificar em que sentido a evolução das orientações no que se refere aos agrupamentos de escolas afetou o quadro de competências das autarquias, sendo que como já dispõe um quadro de competência que se dirige para a responsabilidade de participar na gestão da rede e participar na constituição de agrupamentos de escolas, o Diretor de Agrupamentos de Escolas A, afirma que no pouco que é permitido a participação das autarquias tem sido sempre cumprido, sendo que até procuram ir mais além, em suporte financeiro e logístico, quando refere:

“(...) dentro dos possíveis, tem cumprido o quadro legal que lhes diz respeito, porque há muito pouco entre as autarquias e os agrupamentos de escolas, nos jardins de infância, sim, agora nas restantes há muito pouco permitido, no que diz respeito aos recursos financeiros, tem sido muito bom o apoio que a Câmara Municipal tem dado em relação aos projetos extra curriculares, até alguns curriculares, não só em apoio material e financeiro, mas também apoio logístico em termos de funcionamento, e esse tem sido excelente”
(Diretor Agrupamento de Escolas A).

No âmbito das suas competências que se refere à educação pré-escolar pública e ao ensino básico do 1º ciclo do público, tanto o Técnico da Câmara Municipal como o ex-autarca, demonstram ter conhecimento da sua margem de ação possível, ainda que ambos os discursos seguintes sejam evocados no contexto de obter uma maior margem de ação nesse sentido, abrangendo outros ciclos, como será referido posteriormente em matéria

de não competências. É possível verificar no discurso de ambos os atores essa evidência, se tivermos em conta:

“(...) há uma rede de que somos co-responsáveis com o Ministério da Educação, que é a rede do Pré-escolar e do 1º ciclo, e depois há a rede do ensino básico, 2º e 3º, e do secundário, dos quais não temos responsabilidades diretas no que se refere à sua gestão (...)” (Técnico da Câmara Municipal);

“Um dos grandes contributos da junta de freguesia para essa área foi a construção de um jardim-de-infância (...) Foi uma competência que nos foi delegada, mas está aí há 4 anos e correu bem” (Presidente da Junta de Freguesia).

E tendo em conta este conhecimento da sua margem de ação, é revelado pelo Técnico da Câmara Municipal de que forma se alterou a sua orientação para a ação, tendo em conta a inserção desta reorganização da rede escolar em agrupamentos de escolas no sistema educativo português, esclarecendo que no que se refere à:

“(...) rede do 1º ciclo e do pré-escolar, nós fazemos a monitorização da sua legitimidade enquanto resposta municipal (...) atentos para saber em que zona precisamos aumentar a resposta e em que zona temos de reduzir essa resposta (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Procurando ainda acrescentar que existe a pretensão de :

“(...) gerir a rede de forma relativamente flexível, adaptando as respostas existentes às necessidades da população. Portanto como é que tentamos fazer isto, em primeiro lugar estamos a tentar fazer um esforço de redução de equipamentos de um só ciclo, esses equipamentos de um só ciclo são os menos

resistentes às movimentações demográficas, portanto estamos a tentar pôr o 1º ciclo e o pré-escolar juntos (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Neste sentido é revelado que se encontra a ser equacionada a preparação para o caso de existir hipótese de integrar outros ciclos do ensino público na sua margem de ação e quadro de competências, como explicita:

“(...) nós somos o único município do país que gere os fluxos da rede, os agrupamentos pedem-nos bases de dados para conhecer onde vão os alunos, e nós temos a preocupação de registar informaticamente, para no futuro se nos perguntarem, vocês conseguem gerir a rede, nós pudermos responder, sim, porque esta “Wall”, esta central de matrículas, que nós criamos permitiu criar um sistema informático com muita informação que a administração central não conhece (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Explorando essa mesma hipótese de adquirir competências para além dos ciclos atribuídos à Câmara Municipal, podemos verificar que a própria Câmara Municipal já procura ter ação nesse sentido, entrando no campo das “não competências”, de acordo com o Técnico da Câmara Municipal, afirmando o mesmo que:

“(...) o facto de nós não termos competências diretas atribuídas na gestão da rede do 2º e 3º ciclos do básico e do ensino secundário, não significa que nessa matéria nós não façamos o acompanhamento e monitorização da rede, suportando muitas vezes propostas de alteração da rede em relação ao ministério da educação (...)” (Técnico da Câmara Municipal).

No mesmo discurso do Técnico da Câmara Municipal, é ainda manifestado esse desejo de adquirir uma extensão de competências nesse sentido, quando o mesmo revela que *“(...) com algumas limitações, acho possível e acho desejável (...)*” [relativamente ao 2º e 3º ciclos e secundário] (Técnico da Câmara Municipal), e *“(...) nós aqui em Cascais*

teríamos competência para gerir a rede escolar até ao 12ºano sem interferência do Ministério [da Educação e Ciência](...)” (Técnico da Câmara Municipal).

Evidenciando assim uma realidade onde a reorganização em agrupamentos de escolas obrigou a alterar a ação educacional das autarquias, diretamente nas Câmaras Municipal e indiretamente nas Juntas de Freguesias, recorrendo as mesmas a “não competências” por compreenderem as oportunidades que revela esta nova configuração de associação de escolas. Sendo que os recursos mobilizados para assegurar a consolidação desta realidade de associação de escolas que são os agrupamentos de escolas, são identificados no discurso do Diretor de Agrupamento de Escolas A, já referidos anteriormente os recursos de natureza financeira e logística, e no discurso do Técnico da Câmara Municipal, que revela melhoria da rede de transportes para adequar aos agrupamentos de escolas e a conceção da central de matrículas, que permite informar as escolas acerca dos fluxos de alunos.

Por fim, no que se refere à carta educativa do concelho de Cascais, é referido no discurso da ex-autarca, como:

“(...) fundamental, foi o documento que eu tive na mão e fiquei muito amparada graças a ela, quando foi desenhada tinha uma validade até 2010/2011, e foi desenhada antes do pressuposto dos agrupamentos de escolas, procuramos já ter em conta os agrupamentos de escolas, e os dados da inclusão do secundário, mas a carta educativa nova será a base dessa organização na plenitude, por ser um documento estratégico fundamental tendo em conta o recuo demográfico, é muito importante que ela consiga lançar as bases para os ciclos de dez anos que a compõe em termos históricos e isto é muito importante, e dar a entender que esta situação é temporária, de recuo para também impulsionar a informação, e eu tenho muita expectativa

sobre isso, sobre a nova carta educativa. É um documento fundamental para contribuir para a percepção da noção de agrupamentos de escolas, ela aparece sempre que se faz os censos e projeta um futuro, e é importante que projete um futuro que apesar de ter menos alunos seja um futuro calculado para uma média de alunos, vamos ver o que acontece com este instrumento político que pode até ter leituras diferentes, e nenhum instrumento está isento de uma leitura política” (Ex-autarca).

Tendo em conta uma análise realizada ao documento da Carta Educativa do concelho de Cascais, verifica-se a presença da referência aos agrupamentos de escolas, apesar de este documento se encontrar desatualizado face à realidade da rede. Para além de se tratar de documento que orienta o planeamento e gestão da rede escolar com objetivo de combater o abandono e promover o sucesso escolar, algo que se assemelha aos objetivos dos agrupamentos de escolas. Em concordância com o que afirma a ex-autarca, existe um grande interesse político com a próxima versão atualizada da Carta Educativa, sendo necessário destacar estas novas instâncias.

CONCLUSÕES

Enquanto conclusões da presente dissertação, importa diferenciar entre as conclusões resultantes da investigação e as conclusões da realização da dissertação. No primeiro caso, resulta do cruzamento entre o caso de Cascais e a fundamentação teórica, procurando esclarecer certos aspetos da administração educacional no presente objeto de estudo com o intuito de concretizar a caracterização da ação dos atores autárquicos perante a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas. No segundo caso refiro-me às conclusões enquanto investigador, nomeadamente aos constrangimentos aquando da realização da investigação, às competências e conhecimento adquiridos, a potenciais temas de futuras investigações que surgem no âmbito da investigação, em que pode contribuir esta investigação para a área das ciências da educação, mais concretamente no que se refere à administração educacional e proporcionar uma avaliação global do decorrer da investigação.

Conclusões da Investigação

Na presente investigação é possível verificar que as orientações centrais no âmbito da política pública de reordenamento da rede escolar referentes à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas sempre influenciaram o planeamento e gestão dos estabelecimentos de educação. Contudo sempre se procurou por parte dos atores locais uma adaptação para ter em conta as necessidades das suas populações, ainda que esta configuração em agrupamentos de escolas seja identificada pelos atores locais enquanto uma estratégia que inicialmente era opcional para mais tarde devido às suas vantagens de racionalização de recursos e contribuições para o sucesso escolar e combate ao abandono, se converter numa estratégia que atualmente é obrigatória e até reconhecida pela generalidade dos discursos dos atores como mais vantajosa em relação à configuração anterior, pelas oportunidades que apresenta de desenvolver as competências

educacionais e a educação no território. Encontramo-nos então num assumido contexto de ação pública devido ao facto da presença de múltiplos atores, para além dos atores referentes ao Estado, se tivermos em conta um campo mais vasto referido anteriormente, indo além da simples definição das orientações mas tendo também em conta a apropriação dessas orientações, e outros aspetos relevantes nesse mesmo sentido.

No que se refere a modos de regulação, observa-se um modo vertical, que deriva da ação do Estado, no que toca à imposição atual de diretrizes relativas à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas, que se caracteriza por nessa matéria inicialmente representar uma opção e neste momento revelar-se obrigatório salvo certas exceções, revelando uma evolução onde o controlo da associação de escolas sofreu um incremento, procurando apresentar sempre novas formalizações tendo em conta novos parâmetros referentes aos agrupamentos de escolas. Contudo a sua ação no entender do discurso dos atores locais, revela-se passiva, intervindo apenas como apoio em casos especiais ou necessários e fiscalizando o processo de forma relativamente afastada. Por outro lado também se observa um modo de regulação horizontal, em que o processo é claramente encabeçado pelas estruturas da Câmara Municipal de Cascais, onde foram apropriadas as orientações referentes à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas e se procurou em colaboração com as escolas assegurar que o sistema educativo neste território não fosse afetado pela mudança, como ainda se realizou propostas de soluções mais eficazes no que se refere à associação de escolas, mobilizando o seu quadro de competências para fazer face aos casos omissos que não constam nas orientações, chegando até a enveredar, como se verificou anteriormente, por intervenções fora do seu quadro de competências (“não competências”).

Contudo no caso da intervenção autárquica no que se refere ao planeamento e gestão da rede onde se enquadrava a constituição de agrupamentos de escolas e enquadra

o atual funcionamento dessas instâncias, existem as preocupações referentes à forte concorrência no caso do concelho de Cascais do ensino privado e à quebra demográfica resultante da quebra de natalidade, necessitando os atores autárquicos, no entender dos mesmos, de um alargamento de competências para gerir a rede no que se refere ao 2º e 3º ciclo e ensino secundário.

Estamos assim perante uma realidade de forte colaboração entre os órgãos autárquicos em matéria educacional, mais concretamente no planeamento e gestão da rede escolar, onde as Juntas de Freguesia procuram estar em concordância com a ação da Câmara Municipal, e estas instâncias autárquicas viram na nova configuração de associação de escolas uma oportunidade de melhorar o seu território educativo e fortalecer uma relação de confiança com os estabelecimento de educação agora organizados em agrupamento de escolas.

Podemos então caracterizar a ação das instâncias autárquicas do concelho de Cascais em relação à constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas como bastante influente, na medida em que se procuraram envolver nos processos para assegurar a estabilidade da educação no concelho, percebendo que se tratava de uma oportunidade para fortalecer as relações com as escolas e adquirir uma maior margem de manobra no que se refere a adquirir um quadro de competências mais alargado, sendo que corresponderam ao pretendido pelas orientações no plano formal, construindo um plano de ação em conformidade e procurando ir mais além com a criação da central de matrículas, com a adequação da rede de transportes e com a gestão da rede ao nível do 2º e 3º ciclos e secundário como foi caso em algumas situações.

Conclusões da Realização da Investigação

No que se refere às conclusões referente à realização da investigação, é possível destacar os constrangimentos à realização da investigação, os conhecimentos e

competências adquiridos, os potenciais temas para futuras investigações e uma avaliação global da investigação, tal como outros aspetos que derivam não da investigação mas da sua realização.

Relativamente aos constrangimentos à realização da investigação, são identificados a complexidade em compreender a complexidade das formalizações referentes à associação de escolas, devido à sua natureza dispersa e fragmentada, sendo necessário recorrer a uma análise exaustiva da legislação e da interpretação realizada em trabalhos académicos anteriores. No caso do contexto concreto de Cascais, também se apresentou uma certa dificuldade em adquirir documentos que se prendam com a rede escolar e com os agrupamentos de escolas, sendo o seu número reduzido no interior dos anexos da presente dissertação, essa dificuldade apresentou-se paralela no que se refere à realização de entrevistas. O acesso aos entrevistados revelou-se uma situação complicada, devido ao facto à construção de uma amostra representativa, recorrendo a diferentes sectores exigiu diferentes deslocações muitas vezes sem sucesso, por má coordenação de horários, contudo das 6 entrevistas pretendidas foram realizadas 5, o que apresenta um cenário positivo. No caso do tratamento da informação, tendo em conta que se trata de informação qualitativa, exigiu um teor interpretativo dos dados muito elevado, procurando num processo de triagem seletiva, não marginalizar nenhum tipo de informação relevante para descrever o caso de Cascais, procurando sempre manter a imparcialidade dessa interpretação revelou-se uma tarefa bastante exaustiva mentalmente e psicologicamente, de não colocar de lado nenhuma particularidade.

No que se refere aos conhecimentos e competências adquiridas no decorrer da investigação, é possível esclarecer que exigiu ao investigador adotar uma postura de rigor e disciplina em relação ao trabalho diário realizado, sendo necessário uma adaptação constante aos diferentes momentos do investigador, no entanto uma paixão desenvolveu-

se e com ela a aceitação da possibilidade de uma carreira na investigação académica independentemente da forma que isso adquira.

Nesse sentido e expressando a continuação desse desejo surgem diversos pontos de interesse referentes a uma futura investigação com base nesta mesma investigação, tais como o efeito da quebra demográfica na rede escolar, identificando possíveis orientações para resolução desse aspeto, o estudo dos efeitos de uma forte presença do ensino privado na realidade educativa deste concelho ou a exploração da perceção dos medias em relação ao ensino privado, equacionar a presença dos agrupamentos de escolas na carta educativa de múltiplos concelhos, tendo em conta que se apresentam como um instrumento de planeamento e gestão dos estabelecimento de educação, e como evoluíram nas suas elaborações.

Numa avaliação global da realização desta dissertação, é possível afirmar que se encontra em concordância com as orientações que constam no anteprojeto da dissertação, ainda que tenha sido alvo de certas alterações necessárias. A exploração da política pública de reordenamento da rede escolar num contexto de ação pública permitiu o contato com diferentes aspetos do sistema educativo e ter em conta um campo mais vasto do que a formulação de orientações nesta matéria. Procurando-se no caso estudado verificar as posições dos atores entrevistados, para entender como foram apropriadas essas orientações e adaptadas à realidade. Essa linha de ação permitiu evidenciar uma realidade, que apesar de se inserir no âmbito das orientações da administração central, procura tirar partido das oportunidade desta nova configuração que se apresenta, e certos aspetos mencionados anteriormente que podem representar potenciais próximas investigações. Neste sentido o resultado desta investigação revela-se favorável por permitir enquadrar outros aspetos do sistema educativo, mas sem dúvida pela oportunidade que permite esclarecer as posições dos atores locais acerca da sua própria

ação no que se refere a orientações da administração central, contribuindo para explorar a política pública de reordenamento da rede escolar, mais concretamente a constituição e funcionamento dos agrupamentos de escolas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, N. (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao Controlo Social da Escola Pública. In Barroso, J. (2003). *A escola Pública: Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA. (Pp.49 -78).

AFONSO, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação. Um guia Prático e Crítico*. Porto: Edições Asa.

BARROSO, J. (2003) Regulação e Desregulação nas Políticas Educativas: Tendências Emergentes em Estudos de Educação Comparada. In Barroso, J. (2003). *A Escola Pública: Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA. (Pp. 19-48).

BARROSO, J. (2004). A Regulação da Educação como Processo Compósito: Tendências e Desafios. In *Políticas e Gestão Local da Educação*. Universidade de Aveiro. (Pp-13-22).

BARROSO, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, J. (2005). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. In *Educação e Sociedade*. Vol. 26, Nº92, pp.725-751.

BARROSO, J. (2006). *Regulação das Políticas Públicas de Educação*. Lisboa: Educa.

BARROSO, J. & CARVALHO, L. M. (2009). *La Gestion de Centros de Ensenanza Obligatoria en Iberoamérica*. (Pp. 125-137).

BARROSO, J. & CARVALHO, L. M. & FOUNTOURA, M. & AFONSO, N. (2007). As Políticas Educativas como Objecto de Estudo e de Formação em Administração Educacional. In *Revista de Ciências da Educação*. Nº4, pp.5-20.

BOGDAN, R. & BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação: Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Coleção Ciências da Educação. Porto: Porto Editora

BRAVO, A. & SÁ, J. A. (2000). *Autarquias Locais- Descentralização e Melhor Gestão*. Lisboa: Verbo.

CRUZ, C. (2007). Conselhos Municipais de Educação: Política Educativa e Ação Pública. In *Sísifo – Revista de Ciências da Educação*. N.4, pp. 67-76.

DELVAUX, B. (2007). *Public action, or studying complexity*. Literature Review. Know & Pol (Knowledge and Policy in Education and Health Sectors).

FERREIRA, F. I. (2005). Os Agrupamentos de Escolas: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação. In *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. (Pp. 265-306).

FLORES, M. (2004). Agrupamentos de Escolas – Dinâmicas Locais *versus* Indução Política: (Des)Articulações entre as Lógicas Administrativas e Pedagógicas. In *Políticas e Gestão Local da Educação*. Universidade de Aveiro. (Pp. 125-133).

FOUNTOURA, M. (2008). Política e Acção Pública. Entre uma Regulação Centralizada e uma Regulação Multipolar. In *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 21, n.º 2, pp.5-31.

HILL, M. (1997). *The public policy process*. Pearson Longman. Harlow.

LASCOUMES, P. & LE GALÈS, P. (2007). *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Les Presses.

LIMA, L. (2011). O Agrupamento de Escolas como Novo Escalão da Administração Centralizada. In *Administração Escolar: Estudos*. Porto: Porto Editora (Pp. 86-116).

LOPES, C. & SANCHES, M. (2004). Gênese de um Agrupamento Vertical de Escolas: Continuidades, Potencialidades e Mudanças na Política Autárquica da Educação. *In Políticas e Gestão Local da Educação*. Universidade de Aveiro. (Pp. 135-151).

MENDES, S. (2011). *A Educação na Freguesia: O Caso da Junta de Freguesia de Carnide*. Relatório de Estágio. Administração Educacional. Universidade de Lisboa.

PARSONS, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Public Policy*. Edward Elgar Publishing. Massachusetts.

PINHAL, J. & VISEU, S. (2001). *A Intervenção dos Municípios na Gestão do Sistema Educativo Local: Competências Associadas ao Novo Regime de Autonomia, Administração e Gestão*. Relatório Sectorial 6 (Inquérito por questionário aos presidentes das câmaras municipais do Continente). Lisboa: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação.

PINHAL, J. (2006). A Intervenção do Município na Regulação Local da Educação. *In A Regulação das Políticas Públicas em Educação*. (Pp. 99-128).

PINHAL, J. (2009). *Os Municípios Portugueses: A História até 1974*. Instituto de Educação. Lisboa.

PINHAL, J. (2012). *A Construção do Sistema Educativo Local em Portugal: Uma História Recente*. (visualizado em http://www.utp.br/cadernos_de_pesquisa/pdfs/cad_pesq12/2_a_construcao_cp12.pdf a 15 de fevereiro de 2014).

PINHAL, J. (2012). *Os Municípios Portugueses e a Educação: Treze anos de Intervenções: 1991-2003*. Fundação Calouste Gulbenkian: Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Lisboa.

REYNAUD, J-D. (2003). Régulation de Controle, Régulation Autonome, Régulation Conjoint. In TERSSAC, G. *La Théorie de la Regulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Éditions La Découverte (Pp.103-113).

ROQUE, C. (2006). *W.w.w.câmara_municipal.pt/educação – Um olhar à Representatividade do Sector da Educação nos Web Sites das Câmaras Municipais de Portugal Continental*. Dissertação do Mestrado em Ciências da Educação: Administração Educacional. Universidade de Lisboa

SANTOS, T. (2011). *O Impacto dos Mega-Agrupamentos de Escolas na Gestão Local da Educação – O caso do Município de Odivelas*. Relatório de Estágio. Universidade de Lisboa.

SIMÕES, G. (2003). *Urdindo a Teia: As Linhas e Lógicas de Ação na Emergência e Construção do Agrupamento “Vertical” de Escolas de Figueró dos Vinhos*. Dissertação na Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências de Educação. Lisboa.

SIMÕES, G. (2004). *Urdindo a Teia: O Dilema das Fronteiras na Construção de um Agrupamento “Vertical” de Escolas* In *Políticas e Gestão Local da Educação*. Universidade de Aveiro. (Pp. 211- 217).

WISEU, S. (2012). *Políticas Públicas de Ciência e a Regulação da Investigação Educacional: Estruturas e Redes de Investigadores*. Doutoramento em Educação: Administração e Política Educacional. Universidade de Lisboa

Legislação Consultada

Decreto-Lei N.º 7/2003, de 15 de janeiro, referente à concretização da descentralização administrativa.

Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, referente à revisão do regime de autonomia, administração e gestão do sistema educativo.

Decreto-Lei n.º 115-A/1998, de 4 de maio, referente à aprovação do novo regime de autonomia, gestão e administração dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundário.

Decreto-Lei n.º 172/1991, de 10 de maio, referente ao regime de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

Despacho n.º 45/SEEBS/SERE/1993, de 1 de dezembro, referente às novas orientações propostas para o projeto das Escolas Básicas Integradas.

Despacho n.º 147-B/ME/1996, de 1 de agosto, referente à possibilidade de constituição de Territórios Educativos de Intervenção Prioritária através da colaboração entre escolas de um mesmo território afetados pelo reduzido sucesso escolar e pelos problemas de natureza social.

Despacho n.º 5634-F/2012, de 26 de abril, referente ao aprofundamento dos processos de reordenamento da rede escolar, nomeadamente à conclusão do processo de constituição dos agrupamentos de escolas.

Despacho Conjunto n.º 19/SERE/SEAM/1990, de 15 de maio, referente à criação de uma escolaridade contínua e articulada através das Escolas Básicas Integradas.

Despacho Conjunto n.º 73/SEAE/SEEI/1996, de 3 de setembro, referente a novas alterações ao desenvolvimento dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária.

Despacho Normativo n.º 27/1997, de 2 de junho, referente à preparação dos estabelecimentos de ensino para um novo regime de autonomia e gestão das escolas.

Lei n.º 5/1997, de 10 de fevereiro, que consagra o ordenamento jurídico da educação pré-escolar, na sequência da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 46/1986, de 14 de outubro, referente à Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 88/1913, de 7 de agosto, referente à clarificação das atribuições e competências dos órgãos autárquicos na sequência da 1.ª República Portuguesa.

Lei n.º 159/1999, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 169/1999, de 18 de setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2010, de 14 de junho, referente às orientações governamentais para o reordenamento da rede escolar.

Recursos Utilizados

HENRIQUES, J. (2014) Cascais: 650 anos de história – 1364-2014 Vila de Cascais. Biblioteca Municipal de Cascais.

VIANA, C. (2013). Constituição de Mega-Agrupamentos Chega ao Fim com Mais 18 Novas Unidades. In Jornal Público. Consultado em: <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/constituicao-de-megaagrupamentos-chega-ao-fim-com-mais-18-novas-unidades-1589811> a 1 de abril de 2014 às 23h e 18m.

Webgrafia

<http://www.pordata.pt/Municipios/Superficie-57>, Consultado a 14 de maio de 2014.

<http://www.pordata.pt/Municipios/Populacao+residente-359>, Consultado a 14 de maio de 2014.

<http://www.pordata.pt/Municipios/Alunos+matriculados+nos+ensinos+pre+escolar+++basico+e+secundario+total+e+por+nivel+de+ensino-166>, Consultado a 14 de maio de 2014.

<http://www.pordata.pt/Municipios/Alunos+matriculados+nos+ensinos+pre+escolar+++basico+e+secundario+publico+total+e+por+nivel+de+ensino-202>, Consultado a 14 de maio de 2014.

http://www.cm-cascais.pt/sites/default/files/anexos/gerais/contactos_das_escolas_0.pdf, Consultado a 14 de maio de 2014.

<http://www.cm-cascais.pt/area/educacao-0>, Consultado a 14 de maio de 2014.